

041

ORÇAMENTO EM DISCUSSÃO

ISSN 2525-4898

**AVALIAÇÃO DE AUTORIDADE FISCAL: O caso da
IFI no Senado Federal**

Heloísa Rodrigues da Rocha

Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle

SENADO
FEDERAL



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle –
CONORF
Conselho Editorial

Conselho Editorial da CONORF
Diretora do Conselho Editorial
Ana Cláudia Castro Silva Borges

Coordenadores

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt
Marcel Pereira
Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Membros do Conselho

Flávio Diogo Luz
João Henrique Pederiva
Lívio Botelho Dantas
Rafael Inacio de Fraia e Souza
Renan Bezerra Milfont
Rudinei Baumbach

Endereço

Senado Federal, Ala Filinto Müller, Gabinete 9 – Brasília, DF, Brasil–
CEP 70.165-900

Telefone: +55 (61) 3303-3318

Página da internet <https://www12.senado.leg.br/revistaorcamento>

Email: conselho.editorial@senado.gov.br

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamentos do Senado Federal. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito do Senado Federal. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus Autores, não representando necessariamente a opinião do Senado Federal ou de suas Comissões.

**AVALIAÇÃO DE AUTORIDADE FISCAL: O
caso da IFI no Senado Federal**

Heloísa Rodrigues da Rocha*

2018

* Auditora Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União; Especialista em Orçamento Público pelo Instituto Legislativo Brasileiro do Senado Federal.

RESUMO

O presente trabalho avalia a criação e a forma de atuação da Instituição Fiscal Independente (IFI), vinculada ao Senado Federal e criada em 2016, à luz das definições e dos padrões para as entidades que desempenham esse tipo de função, que são preconizados por acadêmicos e pelos organismos internacionais Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE) e Comissão Europeia da União Europeia (UE). Esse estudo de caso brasileiro utiliza pesquisa bibliográfica de artigos científicos e de publicações oficiais internacionais com discussões teóricas, estudos comparativos e análises de estudo de caso sobre entidades fiscais independentes de diversos países do mundo. Os resultados obtidos mostram que, considerando a maneira em que a IFI foi instituída no Brasil, há espaço para seu fortalecimento nos aspectos de adequação ao ordenamento jurídico vigente, de ampliação da independência efetiva, de melhor relação com o Parlamento em termos de *accountability* e de prestação de informações, de participação opinativa na elaboração das leis orçamentárias, entre outros. Há, ainda, necessidade de ponderar e definir o campo de atuação da IFI para evitar que haja sobreposição de atribuições com relação a outros órgãos, como as Consultorias Legislativas das duas Casas do Congresso Nacional e o Conselho de Gestão Fiscal previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal. O exame também aponta que a relação da IFI com a imprensa e a sociedade é uma das maiores virtudes da instituição fiscal, desempenhando efetivamente um papel típico das entidades desse gênero.

Palavras-Chave: *Accountability*. Política Fiscal. Instituição Fiscal Independente. Avaliação institucional.

ABSTRACT

This work evaluates the creation and performance of Brazilian Independent Fiscal Institution (IFI), linked to the Senate and created in 2016, according to the definitions and standards for the entities who have that role, which are endorsed by academics and the international organizations International Monetary Fund (IMF), Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) and European Commission from the European Union (EU). This Brazilian case study employs bibliography research of scientific papers and official international documents consisting of theoretical discussions, comparative studies and analysis of case studies about independent fiscal bodies from many countries. Results obtained show that, considering the way in which IFI was established in Brazil, there is room for its improvement in aspects of compliance with Brazilian legal framework, enlargement of effective independence, better relationship with the Parliament in terms of accountability and providing information, informative participation along the process of budget laws elaboration, among others. There is also a need to consider and to define the scope of IFI to avoid overlapping tasks with other bodies, such as Legislative Advisory of both Houses and the Fiscal Policy Council foreseen in the Brazilian Fiscal Responsibility Law (LRF). Furthermore, the assessment points out that the relationship IFI has with the press and the society is one of its biggest qualities, playing a role usually seen in the entities of its kind.

Keywords: *Accountability*. Fiscal Policy. Independent Fiscal Institution. Institutional evaluation.

Sumário

| | |
|--|----|
| 1. INTRODUÇÃO | 6 |
| 2. A AFI BRASILEIRA E SUA RELAÇÃO COM AS DEMAIS INSTITUIÇÕES FISCAIS E ORÇAMENTÁRIAS..... | 8 |
| 2.1. HISTÓRICO DE CRIAÇÃO E COMPETÊNCIAS ATRIBUÍDAS À IFI..... | 8 |
| 2.2. RELAÇÃO DA IFI COM OS DEMAIS ÓRGÃOS E ENTIDADES GOVERNAMENTAIS E COM OS ATORES DA SOCIEDADE | 12 |
| 3. PADRÕES INTERNACIONAIS ESTABELECIDOS PARA AS AFIS..... | 13 |
| 3.1. CONCEITO E CARACTERÍSTICAS DAS AFIS NA LITERATURA INTERNACIONAL..... | 16 |
| 3.2. CRÍTICAS E QUESTIONAMENTOS APLICÁVEIS ÀS AFIS | 26 |
| 3.3. SÍNTESE DOS CRITÉRIOS ESCOLHIDOS PARA AVALIAR A IFI BRASILEIRA | 28 |
| 4. AVALIAÇÃO DA IFI BRASILEIRA FRENTE AOS PADRÕES INTERNACIONAIS . | 32 |
| 4.1. GRAU DE ADERÊNCIA DA IFI AOS PADRÕES INTERNACIONAIS | 32 |
| 4.2. SUGESTÕES DE ALTERAÇÕES NA IFI PARA APRIMORAR SEU PAPEL NO CENÁRIO FISCAL BRASILEIRO | 45 |
| 5. CONCLUSÃO | 47 |
| REFERÊNCIAS | 50 |

AVALIAÇÃO DE AUTORIDADE FISCAL: O caso da IFI no Senado Federal

Heloísa Rodrigues da Rocha

1. INTRODUÇÃO

É notória a importância de os países manterem um orçamento equilibrado e sustentável no longo prazo. Contudo, na prática, isso nem sempre se confirma, o que gera déficits sucessivos, crescimento do endividamento e crises econômicas nos países que não são administrados com responsabilidade fiscal (KOVACS E CSUKA, 2012, p. 1-5; DEBRUN E BEETSMA, 2016, p. 6-8). Tanto o meio acadêmico quanto as organizações supranacionais pesquisam e desenvolvem continuamente novos métodos e instrumentos para auxiliar na adequada gestão fiscal dos países (CALMFORS, 2011, p. 6-8; DEBRUN, KINDA, CURRISTINE, EYRAUD, HARRIS E SEIWALD, 2013, p. 5; OCDE, 2014, p. 5; COMISSÃO EUROPEIA, 2016a).

Um desses instrumentos propostos é a figura de uma entidade autônoma de todos os Poderes e que teria a competência de realizar estudos e estimativas sobre a situação fiscal do país e de influenciar nas respectivas discussões orçamentárias. Nas últimas décadas têm crescido a implantação desse tipo de entidade em todos os continentes, com especial destaque para o europeu por causa das exigências da União Europeia (DEBRUN et. al., 2013, p. 12).

O Brasil aparenta ter acompanhado essa tendência mundial, pois criou em 2016 a chamada Instituição Fiscal Independente (IFI), vinculada ao Senado Federal, que possui a finalidade de elaborar estimativas para variáveis fiscais e analisar o cumprimento das metas orçamentárias, entre outras competências (SENADO, 2017a).

O presente trabalho visa avaliar a criação e a forma de atuação dessa entidade à luz das definições e dos padrões preconizados por acadêmicos e por organismos internacionais para as instituições que desempenham esse tipo de função. Para tanto, são descritas as principais características dessa IFI, incluindo a forma como ela está sendo implantada, no contexto do modelo de autoridade fiscal independente (AFI) proposto por acadêmicos e pelas principais organizações internacionais que estudam esse tema.

A abordagem desse tema mostra-se relevante porque a IFI é uma instituição recém-criada e ainda há escassez de trabalhos acadêmicos publicados que analisem seu papel e sua atuação. Mesmo com relação ao tema de entidades fiscais independentes, existem poucos trabalhos produzidos no caso brasileiro, ou seja, abrangendo o ordenamento jurídico pátrio, os

demais órgãos envolvidos nos processos orçamentários e a sistemática de funcionamento da política fiscal no Brasil.

Como será relatado no capítulo referente ao referencial teórico, a implantação de uma entidade como a IFI pode trazer diversos benefícios à gestão fiscal de um país, desde que sejam seguidos princípios e padrões mínimos, uma vez que a sua atuação efetiva e o contexto político-econômico em que está inserida são mais determinantes para a efetividade de suas atividades do que a mera decisão de criação dessa instituição (POSEN, 1995, p. 272; DEBRUN e BEETSMA, 2016, p. 9).

Por isso, é relevante questionar se a IFI está sendo implementada de acordo com os melhores padrões internacionais, inclusive para possibilitar que sejam propostos eventuais correções e aprimoramentos, que serão ainda mais efetivos e proveitosos em um momento inicial da vida institucional da entidade, como o momento em que se encontra a IFI.

Estudar esse tema também tem o efeito benéfico de dar maior visibilidade a essa discussão no âmbito brasileiro e de fomentar a realização de novos trabalhos e pesquisas acerca desse tema e mesmo das futuras ações desta e de outras instituições afins, contribuindo para o aperfeiçoamento do modelo de gestão fiscal do Brasil, em prol de toda a sociedade.

O método utilizado foi a pesquisa bibliográfica de artigos científicos e de publicações oficiais internacionais que continham discussões teóricas, estudos comparativos e análises de estudo de caso sobre entidades fiscais independentes de diversos países do mundo. Com respeito à IFI, levantaram-se os documentos históricos relativos à sua criação e o instrumento legislativo que estabelece suas competências, além dos documentos publicados pela IFI em seu site e as notícias publicadas pela agência oficial do Senado. Desse modo, com os dados obtidos, procedeu-se a uma avaliação normativa da criação e da forma de atuação da IFI, inspirada na metodologia de avaliação baseada em teoria.

De acordo com a Comissão Europeia (2013, p. 20), estudo de caso é uma técnica que envolve um estudo aprofundado de um fenômeno em seu ambiente natural, analisando diferentes perspectivas construídas por dados qualitativos ou quantitativos e por visões dos diversos atores. Por sua vez, a avaliação baseada em teoria é definida como uma estratégia na qual é dado enfoque ao conjunto de premissas e hipóteses testáveis empiricamente dos gestores de programa, executores das políticas públicas ou outros agentes interessados. Esse conjunto de premissas e expectativas compõe a chamada teoria, que expressa a lógica de intervenção de uma política pública (COMISSÃO EUROPEIA, 2013, p. 56).

Feito esse esclarecimento, observa-se que se optou por tal metodologia no presente trabalho devido ao fato de que o objetivo proposto era avaliar o caso concreto da instituição criada no país, comparando os critérios que norteiam sua criação e seu funcionamento com o que é preconizado para entidades similares por organismos internacionais. Assim, buscou-se aplicar a metodologia que fosse mais adequada para alcançar a finalidade almejada.

O primeiro capítulo da seção de desenvolvimento aborda o contexto em que a IFI foi criada e discorre sobre suas competências e atividades. O segundo capítulo descreve as definições e os padrões estabelecidos pelos organismos internacionais e por acadêmicos que pesquisam sobre o tema das entidades fiscais independentes. O terceiro capítulo constitui-se da avaliação propriamente dita, isto é, da comparação entre os critérios normativos identificados na literatura internacional com o que está sendo implantado no País por intermédio da IFI. Por fim, segue a conclusão, que sintetiza os resultados obtidos, com foco na resposta à questão da pesquisa, no cumprimento dos objetivos e na verificação da hipótese. Com fundamento nas limitações encontradas, a conclusão aponta ainda sugestões de possíveis estudos e desdobramentos futuros acerca do presente tema.

2. A AFI BRASILEIRA E SUA RELAÇÃO COM AS DEMAIS INSTITUIÇÕES FISCAIS E ORÇAMENTÁRIAS

Para compreender o papel que a IFI desempenha atualmente no cenário institucional brasileiro, é necessário entender o contexto histórico que implicou na sua criação e conhecer quais foram as competências atribuídas pela legislação brasileira à essa entidade. O presente capítulo dedica-se a isso, com a finalidade de estabelecer o panorama acerca da implantação da IFI no Brasil para possibilitar sua avaliação à luz dos padrões internacionais.

2.1. HISTÓRICO DE CRIAÇÃO E COMPETÊNCIAS ATRIBUÍDAS À IFI

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101/2001, prevê em seu art. 67 que (BIJOS, 2015, p. 14):

(...) o acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e operacionalidade da gestão fiscal deverão ser realizados por Conselho de Gestão Fiscal (CGF), constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade. De acordo com o § 2º do mesmo artigo, cabe à lei [ordinária] dispor sobre a "composição e a forma de funcionamento do conselho". Referida lei, contudo, ainda não foi editada, de modo que o CGF ainda não foi instituído, em que pese haver várias proposições legislativas em tramitação nesse sentido.

Esse Conselho de Gestão Fiscal (CGF) poderia ser, então, uma entidade de fiscalização fiscal do tipo conselho fiscal para o país. Contudo, a regulamentação necessária não foi

aprovada mesmo passados dezesseis anos da edição da LRF. Há quem alegue que a principal dificuldade para concretizar a figura do CGF é a sua composição excessivamente ampla, abrangendo União, Estados e Municípios, cada qual representado por todos seus poderes, além da participação de entidades da sociedade e do Ministério Público (BIJOS, 2015, p. 14-15).

A possibilidade de criação e de instalação efetiva de outro tipo de autoridade fiscal independente no Brasil foi tema de alguns estudos teóricos, especialmente no âmbito do Poder Legislativo Federal (BIJOS, 2015; BITTENCOURT, 2015), que discutiam se tal modelo era viável no país e de que forma ele poderia contribuir para o planejamento e a execução da política fiscal.

Bijos (2015, p. 15-18) defendia que instituir uma entidade no modelo de Escritório Parlamentar de Orçamento independente, mas vinculado ao Poder Legislativo Federal, assim como o *Congressional Budget Office* (CBO), existente nos Estados Unidos da América (EUA) desde 1975 (CBO, 2016, p. 11), seria positivo para o fortalecimento da governança orçamentária nacional. Segundo o autor, essa entidade teria “autonomia bastante para realizar projeções e análises com maior nível de isenção e independência” do que as próprias Consultorias Legislativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, desde que aderisse aos princípios gerais preconizados pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômicos (OCDE) para esse tipo de instituição.

Entretanto, Bittencourt (2015, p. 6-18) teve um entendimento contrário, ao analisar a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 83/2015, que visava criar a Autoridade Fiscal Independente (AFI), considerada como independente apesar de ser vinculada ao Congresso Nacional. De acordo com o autor, essas competências previstas para a AFI já seriam exercidas por outros órgãos como as Consultorias Legislativas Federais e o Tribunal de Contas da União (TCU), inclusive com grau maior de capacidade técnica, independência e apartidarismo do que o previsto para a AFI na PEC.

Essa PEC, protocolada no Senado em 25/6/2015, teve seu substitutivo, em forma da Emenda nº 15-CCJ, rejeitado em votação em primeiro turno, no Plenário do Senado, em 6/10/2015, com quarenta votos favoráveis, dezenove contrários e duas abstenções. Isto porque, por ser uma proposta que exige maioria qualificada de três quintos dos senadores, sua aprovação necessitava de ao menos 49 votos favoráveis. Desde então, a PEC 83/2015 não foi posta novamente em votação, nem foi arquivada, tendo sido apenas retirada de pauta da Ordem do Dia em virtude do término da Sessão Legislativa Ordinária de 2015 (SENADO, 2017b).

Tendo em vista esse resultado, em 15/12/2015, foi apresentada proposta de criação da Instituição Fiscal Independente (IFI), que seria vinculada somente ao Senado Federal, por meio do Projeto de Resolução do Senado Federal (PRS) 61/2015.

A justificativa constante do referido projeto (SENADO, 2015a) era essencialmente idêntica àquela apresentada no âmbito da respectiva PEC (SENADO, 2015b), objeto de análise por parte de Bijos (2015), conforme já mencionado.

A nova instituição teria como finalidade “aprimorar os mecanismos de avaliação e controle social da política fiscal, em favor da consistente estabilidade macroeconômica que promova o crescimento econômico, com justiça social” (SENADO, 2015a, p. 4).

O próprio texto justifica que se trata da criação de instituição distinta do Conselho de Gestão Fiscal, previsto pelo art. 67 da LRF¹, posto que, na visão dos autores da proposta, esse conselho “estaria mais focado no campo contábil”, enquanto a IFI estava sendo concebida “para a realização de estudos, análises e propostas relacionadas às boas e responsáveis práticas fiscais” (SENADO, 2015a, p. 4).

O referido projeto também aborda a diferença entre as atribuições da futura IFI e outros agentes públicos, uma vez que (SENADO, 2015a, p. 4):

(...) a IFI não poderá regulamentar a política fiscal ou mesmo julgar contas dos governos. Suas atribuições, ao contrário, se dirigem a diagnosticar a qualidade da política fiscal e dos programas governamentais, sobretudo quanto à relação entre os custos e os benefícios trazidos à coletividade, servindo também como órgão de apoio ao parlamento e seus representantes. [sem grifos no original]

Por fim, a justificativa faz referência a entes de estrutura semelhante, existentes em vários países do mundo, como o CBO americano e o Escritório de Orçamento do Reino Unido.

A criação da IFI somente se concretizou em 1º/11/2016, quando foi promulgada a Resolução do Senado Federal nº 42/2016, resultado da aprovação do PRS 61/2015, pelo Plenário do Senado, em 23/3/2016 (SENADO, 2017a).

De acordo com o art. 1º da Resolução, a IFI é uma instituição do Senado Federal, presidida por um diretor-executivo indicado pelo Presidente da Casa Legislativa, e dirigida por

¹ Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a: I - harmonização e coordenação entre os entes da Federação; II - disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal; III - adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social; IV - divulgação de análises, estudos e diagnósticos. § 1º O conselho a que se refere o caput instituirá formas de premiação e reconhecimento público aos titulares de Poder que alcançarem resultados meritórios em suas políticas de desenvolvimento social, conjugados com a prática de uma gestão fiscal pautada pelas normas desta Lei Complementar. § 2º Lei disporá sobre a composição e a forma de funcionamento do conselho.

um Conselho Diretor composto por diretor presidente e outros 2 diretores indicados por duas comissões do Senado. Cada diretor possui mandato de quatro anos não-renovável e a garantia de exoneração apenas em caso de renúncia, condenação judicial transitada em julgado, processo administrativo disciplinar ou voto de censura aprovado pela maioria absoluta dos membros do Senado. Os diretores também não podem exercer qualquer outra atividade profissional nem serem filiados a partidos políticos.

Ainda conforme a Resolução em apreço, todos os relatórios elaborados pela IFI em cumprimento às suas competências definidas na resolução são publicados após a aprovação pela maioria do Conselho Diretor (§§ 11 e 12). A IFI também conta com um Conselho de Assessoramento Técnico, formado por até cinco brasileiros nomeados pelo diretor-executivo, por tempo indeterminado, e com previsão de reuniões periódicas (§ 9º). Por não ter seu próprio corpo funcional, os servidores do Senado prestam apoio à IFI (art. 2º).

A Resolução também lista as competências da IFI:

ART. 1º É CRIADA, NO ÂMBITO DO SENADO FEDERAL, A INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE, COM A FINALIDADE DE:

I - DIVULGAR SUAS ESTIMATIVAS DE PARÂMETROS E VARIÁVEIS RELEVANTES PARA A CONSTRUÇÃO DE CENÁRIOS FISCAIS E ORÇAMENTÁRIOS;

II - ANALISAR A ADERÊNCIA DO DESEMPENHO DE INDICADORES FISCAIS E ORÇAMENTÁRIOS ÀS METAS DEFINIDAS NA LEGISLAÇÃO PERTINENTE;

III - MENSURAR O IMPACTO DE EVENTOS FISCAIS RELEVANTES, ESPECIALMENTE OS DECORRENTES DE DECISÕES DOS PODERES DA REPÚBLICA, INCLUINDO OS CUSTOS DAS POLÍTICAS MONETÁRIA, CREDITÍCIA E CAMBIAL;

IV - PROJETAR A EVOLUÇÃO DE VARIÁVEIS FISCAIS DETERMINANTES PARA O EQUILÍBRIO DE LONGO PRAZO DO SETOR PÚBLICO.

*§ 1º AS COMPETÊNCIAS ESTABELECIDAS NOS INCISOS DO CAPUT NÃO EXLUEM NEM LIMITAM AQUELAS ATRIBUÍDAS A ÓRGÃOS JURISDICIONAIS, NORMATIVOS OU DE CONTROLE.
[...]*

Por fim, o art. 3º da Resolução estabelece a obrigação das “instituições oficiais competentes” de “prestar todas as informações necessárias ao pleno e adequado desempenho das atribuições da Instituição Fiscal Independente”. O § 10º do art. 1º da Resolução ainda prevê que a IFI poderá encaminhar, por intermédio da Mesa do Senado Federal, pedidos de informações a “Ministros de Estado e a quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República, importando em crime de responsabilidade a recusa, o não atendimento no prazo de 30 (trinta) dias ou a prestação de informações falsas”.

Registre-se que, nos termos do Item 4 do art. 13 da Lei 1.079/1950, configura crime de responsabilidade dos Ministros de Estado a conduta de não prestar “dentro em trinta dias e sem motivo justo, a qualquer das Câmaras do Congresso Nacional, as informações que ela lhes solicitar por escrito, ou prestarem-nas com falsidade”. Assim, deduz-se que a resolução que

criou a IFI fundamenta-se nesse dispositivo legal para disciplinar a ocorrência de crime de responsabilidade no caso do seu § 10º do art. 1º.

2.2. RELAÇÃO DA IFI COM OS DEMAIS ÓRGÃOS E ENTIDADES GOVERNAMENTAIS E COM OS ATORES DA SOCIEDADE

Mensalmente, a IFI tem publicado em sua página no portal do Senado os seus relatórios de acompanhamento fiscal (RAF), que exprimem sua análise da trajetória dos principais indicadores fiscais e econômicos, como Produto Interno Bruto (PIB), inflação, juros, dívida e contingenciamento de despesas (IFI, 2017c). Esse relatório mensal também tem expresso a opinião da IFI, acerca de temas com potenciais impactos fiscais em discussão no cenário legislativo, como a reforma da previdência social e a crise fiscal dos estados brasileiros, ou a aspectos estruturais, como as relações entre o Banco Central e o Tesouro Nacional (IFI, 2017c).

Por ocasião da publicação desses relatórios, a IFI tem realizado entrevistas coletivas para a imprensa (AGÊNCIA SENADO, 2017c), além de eventos direcionados especificamente ao mercado financeiro (AGÊNCIA SENADO, 2017b). Também têm sido publicadas versões desses relatórios em inglês (IFI, 2017c).

De acordo com o primeiro Diretor-Presidente da IFI, há a intenção de que a instituição produza ainda notas técnicas, banco de dados e projeções econômicas, por iniciativa própria ou demanda específicas de Senadores, além de opinar sobre projetos de lei e medidas do governo, de modo a embasar as decisões dos Senadores (AGÊNCIA SENADO, 2016b).

A Resolução é silente, quanto à relação da IFI com os responsáveis pela política fiscal no Brasil, posto que somente cita órgãos e entidades que atuam na formulação e execução dessa política, quando estabelece a obrigatoriedade de eles responderem aos questionamentos da IFI, encaminhando todas as informações requisitadas.

É provável que os órgãos requisitados, como a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), tenham conhecimento dos relatórios e das análises publicados pela IFI, porém não há nenhuma obrigação legal desse conhecimento, muito menos de seguir as recomendações dessa instituição, uma vez que não foi conferido à IFI nenhum tipo de poder de determinar condutas nem de aplicar sanções por descumprimento. O efeito esperado da atuação da IFI com respeito a esses órgãos é dar maior transparência às informações orçamentárias e ser uma fonte de estimativas independentes de parâmetros fiscais, conforme destacado pelo seu Diretor Executivo por ocasião da sua posse (AGÊNCIA SENADO, 2016a).

Quanto à relação da IFI com os demais órgãos e entidades que possuem competências afins, a Resolução do Senado nº 42/2016 é sucinta, limitando-se a afirmar em seu § 1º que as

competências da IFI “não excluem nem limitam aquelas atribuídas a órgãos jurisdicionais, normativos ou de controle”.

Não há registro de que os relatórios e as informações produzidas pela IFI estejam sendo utilizadas como insumo nas atividades de fiscalização da política fiscal desenvolvidas pelo TCU. Todavia, o Plenário do Tribunal aprovou o envio à IFI do Acórdão 938/2017-TCU-Plenário (TCU, 2017), que avaliou a previsão de receitas, a fixação de despesas e as metas fiscais do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2017 (PLOA 2017), em atendimento ao disposto nos Capítulos III a VII da LRF e no art. 3º, Inciso III, da Resolução TCU nº 142/2001 (TCU, 2001).

Com respeito ao trabalho opinativo sobre proposições legislativas, não foram localizados casos em que parlamentares tenham requisitado manifestação institucional por parte da IFI, nem casos em que as Consultorias Legislativas Federais solicitaram apoio da IFI para realizar suas atividades de assessoramento técnico-legislativo. Registre-se que o diretor – presidente da IFI já foi convidado a participar de audiências públicas no Congresso Nacional, como ocorreu na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Previdência, conforme aprovado pelo Requerimento 134/2017 (SENADO, 2017d).

No plano internacional, a IFI pretende estabelecer parceiras com a OCDE (AGÊNCIA SENADO, 2017). Além disso, representantes da IFI têm participado de eventos específicos como palestrantes, a exemplo do *XXIX Seminario Regional de Política Fiscal*, realizado no Chile em 23-24/3/2017 e organizado pela *Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (CEPAL), uma das cinco comissões regionais das Nações Unidas (IFI, 2017a).

Para subsidiar a presente avaliação, tanto sob o aspecto de seu modelo de instituição, quanto sob o prisma de suas competências e de sua forma de atuação, é realizada sucinta exposição, ao longo do próximo capítulo, acerca dos padrões e das definições internacionais estabelecidos para entidades que atuam à semelhança da IFI brasileira.

3. PADRÕES INTERNACIONAIS ESTABELECIDOS PARA AS AFIS

O desenvolvimento de um país e o bem-estar dos seus habitantes depende de seu crescimento social e da estabilidade de sua economia, que, por sua vez, são diretamente afetados pelo desempenho fiscal do governo. Assim, a geração de superávits ou déficits fiscais influencia na vida de toda a população (KOVACS E CSUKA, 2012, p. 1-5).

Ao longo da segunda metade do século XX e na primeira década do século XXI, observou-se um crescimento no número de países, em especial os que fazem parte da OCDE, que apresentaram sucessivos déficits fiscais por vários anos. Verificou-se que a política fiscal

adotada, na maioria desses países, trouxe efeitos colaterais danosos para as suas economias, sendo o principal deles o aumento dos déficits fiscais com a consequente ampliação das dívidas públicas desses países e com a deflagração de crises econômicas severas, afetando toda a população (KOVACS E CSUKA, 2012, p. 1-5; DEBRUN E BEETSMA, 2016, p. 6-8).

Os especialistas apontam diversas possíveis causas para esses resultados fiscais negativos, com destaque para a existência de inadequada disciplina fiscal e gerenciamento fiscal fraco, motivados por problemas descritos vastamente na literatura:

a) Compreensão insuficiente, tanto dos cidadãos quanto dos políticos, acerca do impacto e das consequências fiscais das decisões orçamentárias sobre a solvência futura do Estado, associada, na maioria das vezes, com otimismo e confiança exagerados na obtenção de resultados fiscais positivos futuros que compensem os maiores gastos e o acúmulo de déficit no presente (CALMFORS, 2011, p. 4-6; DEBRUN et. al., 2013, p. 5-6);

b) Políticos que agem de acordo com seus próprios interesses em vez de priorizarem o interesse público, seja por meio de projetos e políticas que beneficiam pequenas parcelas da sociedade às custas da estabilidade fiscal do Estado, seja por meio de investimentos incompatíveis com a sustentabilidade fiscal, mas que são capazes de angariar votos dos eleitores para a reeleição (CALMFORS, 2011, p. 4-6; DEBRUN et. al., 2013, p. 5-6);

c) Visão de curto prazo dos políticos, especialmente dos partidos políticos de sustentação dos governantes, que atribuem importância reduzida à evolução temporal das contas públicas, em parte porque os custos de eventuais déficits futuros recairão sobre outros partidos que estiverem governando o país. Além disso, cada corrente político-ideológica que assume o governo possui preferências específicas sobre qual deve ser o nível de gastos ideal de um governo e como esses gastos devem ser financiados. As eventuais inconsistências intertemporais entre as políticas fiscais adotadas afetam diretamente a sustentabilidade do endividamento público no longo prazo (CALMFORS, 2011, p. 4-6; DEBRUN et. al., 2013, p. 5-6);

d) Inconsistência temporal na escolha das políticas fiscais, o que significa que políticas que são ótimas antes da ocorrência de certas condições econômicas, deixam de ser tão adequadas após a efetivação dessas condições. Isto implica que diversas vezes os governos decidem implementar planos de austeridade fiscal, mas depois de algum tempo desistem dessas políticas mesmo que os resultados pretendidos ainda não tenham sido alcançados. Um exemplo seria a postura do governo, anterior à uma crise econômica, de não socorrer instituições

bancárias, enquanto durante uma grave crise, o mesmo governo acabaria por concordar em prestar auxílio ao mercado financeiro, independente do impacto dessa ajuda nas contas públicas, justamente para afastar riscos sistêmicos da economia (CALMFORS, 2011, p. 4-6; DEBRUN et. al., 2013, p. 5-6);

e) Devido aos gastos do governo geralmente serem direcionados a grupos específicos, mas serem financiados pelos recursos de impostos arrecadados de todos os cidadãos, são geradas pressões desproporcionais pelo aumento da destinação de recursos a esses grupos minoritários às expensas de toda a sociedade. Isso se agrava ainda mais em momentos de austeridade, pois normalmente cada grupo específico quer transferir para os outros a sua própria parcela devida de ajuste fiscal, dificultando ou até inviabilizando a adoção da política fiscal necessária para garantir a sustentabilidade fiscal de longo prazo do país (CALMFORS, 2011, p. 4-6; DEBRUN et. al., 2013, p. 5-6);

Foram propostos diversos mecanismos para orientar e controlar a política fiscal de forma a reduzir esses déficits. Especialmente a partir da década de 1990, a estratégia mais preconizada e adotada foi a criação de regras fiscais, que estabelecem parâmetros a serem alcançados ou evitados, isto é, metas ou limites, respectivamente (CALMFORS, 2011, p. 6-8).

Essas regras podem ser objetivas e de fácil verificação por qualquer pessoa ou dependerem de cálculos mais elaborados por algum órgão especializado do Estado. Elas podem ser um dispositivo em uma lei ordinária ou na Constituição do país, mas também podem ser impostas por entidades supranacionais como a União Europeia (UE). Ainda, as regras fiscais podem já trazer a previsão das sanções aplicáveis em caso de descumprimento ou não fazer menção expressa às sanções correspondentes. (CALMFORS, 2011, p. 6-8; COMISSÃO EUROPEIA, 2014, p. 54-55)

A opção por um modelo ou outro de regra fiscal está no âmbito da discricionariedade dos países, até porque não há consenso sobre qual é o modelo de regra fiscal mais efetivo, nem mesmo se há necessidade de existirem regras fiscais para que a política fiscal seja adequada. (COMISSÃO EUROPEIA, 2014, p. 54-55)

De acordo, com Debrun e Beetsma (2016, p. 7-9), a própria decisão de um governo de instituição de uma regra fiscal já denotaria que esse governo tem uma maior predisposição a seguir uma política fiscal mais responsável. Isso porque, segundo os autores (DEBRUN E BEETSMA, 2016, p. 9), um governo que não prioriza um orçamento responsável prefere não instituir algo que vá limitar sua atuação e dar maior transparência para a sociedade sobre a real forma de condução e a situação da política fiscal.

Além disso, dependendo das características da forma de apuração da regra fiscal estabelecida, há a possibilidade de serem empregados métodos para deturpar e ocultar o resultado real da regra, prática denominada “contabilidade criativa”, observada, por exemplo, na França, na Grécia e na Itália, na década de 1990, durante a transição para o ingresso na União Europeia (MILESI-FERRETTI, 2000, p. 6-7; VON HAGEN E WOLFF, 2004, p. 12-14).

Considerando que as dificuldades apontadas fragilizam a efetividade do instrumento regra fiscal e a própria credibilidade dos resultados fiscais, desde o final da década de 1990, os estudiosos do tema vêm propondo outros mecanismos institucionais para incentivar uma política fiscal mais responsável, sustentável e alinhada com o bem-estar do país no longo prazo: entidades técnicas dedicadas exclusivamente à fiscalização da política fiscal do governo (DEBRUN, HAUNER E KUMAR, 2009, p. 62; CALMFORS E WREN-LEWIS, 2011, p. 652; DEBRUN et. al., 2013, p. 7-8).

Registre-se que órgãos com atribuições idênticas ou semelhantes a essa já existem há décadas em países do mundo todo, como: Bélgica, criado em 1936; Holanda, em 1945; Dinamarca, em 1962; Áustria, em 1970; e Estados Unidos, em 1974 (OCDE, 2014, p. 5).

Todavia, há um crescimento significativo na quantidade dessas instituições, que estão sendo criadas por países de todos os continentes, especialmente ao longo das duas primeiras décadas do século XXI, a exemplo de: Áustria em 2002, Coreia do Sul em 2003, Canadá em 2008, Quênia em 2009, Reino Unido em 2010, Portugal em 2010, Austrália em 2012, Chile em 2013 e África do Sul em 2014 (DEBRUN et. al., 2013, p. 12-14).

Entretanto, não há uma nomenclatura genérica consensualmente adotada por todos autores e organismos internacionais para essas entidades, sendo empregadas como sinônimos as expressões: instituições fiscais independentes, conselhos fiscais, escritórios parlamentares de orçamento e autoridades fiscais independentes (DEBRUN et. al., 2013, p.9-10).

No âmbito do presente trabalho, os diversos tipos de entidades, independentemente de sua classificação ou nome no país de origem, serão designados coletivamente pela expressão “autoridades fiscais independentes” (AFI), com o intuito de diferenciá-las das referências à instituição brasileira, chamada de IFI.

3.1. CONCEITO E CARACTERÍSTICAS DAS AFIS NA LITERATURA INTERNACIONAL

Na literatura internacional, há quem faça uma analogia entre as políticas monetária e fiscal, isto é, entre o papel dos bancos centrais e das AFIs. Nesse contexto, a delegação de parte ou de todas as decisões da respectiva política para uma instituição técnica e independente teria

o condão de evitar, ou ao menos reduzir, que a implementação dessa política seja prejudicada por incentivos econômicos ou políticos que beneficiem somente a um pequeno grupo às expensas da estabilidade de todo o Estado (DEBRUN, 2011, p. 9-10).

Alguns estudiosos defendem a delegação das próprias decisões de política fiscal, assim como ocorre com a política monetária; outros propõem que sejam delegadas somente as atividades de previsões, análises e avaliação (CALMFORS E WREN-LEWIS, 2011, p. 652).

Todavia, Debrun, Hauner e Kumar (2009, p. 54-55) destacam que há uma diferença fundamental entre essas instituições, devido ao fato de que a política monetária pode ser delegada para um órgão técnico e comandado por representantes não-eleitos pelos cidadãos, enquanto a política fiscal não pode ser integralmente sujeita a essa mesma delegação.

Segundo esses autores, os aspectos da política fiscal que visam preferencialmente aos objetivos distributivos não devem ser delegados, ainda que possam causar ineficiências econômicas, porque não há um amplo consenso acerca da definição dessas políticas. Pelo contrário, tais decisões são altamente dependentes das preferências da sociedade e devem, pois, permanecer sob o controle direto e imediato do processo político e da atuação dos representantes eleitos pelos cidadãos (DEBRUN, HAUNER E KUMAR, 2009, p. 54-55).

Já o oposto ocorre com os aspectos da política fiscal em que os critérios para um bom desempenho podem ser facilmente descritos *ex-ante* e são estáveis ao longo do tempo, em que há necessidade de conhecimento técnico especializado para realizar avaliações e em que os incentivos políticos acabam distorcidos devido à inconsistência temporal, um dos problemas já discutidos na parte introdutória deste capítulo. Nesses casos, poderia haver delegação a órgãos técnicos. (ALESINA E TABELLINI, 2005, p. 49-51).

Um exemplo disso são as escolhas de política fiscal intertemporal, nas quais as decisões do presente possuem um efeito maior nas gerações futuras do que na atual. Alesina e Tabellini (2005, p. 51) defendem que é mais efetivo delegar tais decisões aos burocratas, em lugar de atribuir essa competência aos agentes eleitos.

De acordo com documento oficial do Fundo Monetário Internacional (FMI), pode-se conceituar uma autoridade fiscal independente como (DEBRUN et. al., 2013, p. 5):

(...) agências independentes que visam promover políticas fiscais adequadas. Embora essas instituições variem imensamente em termos de competência, atividades e forma institucional, elas tendem a ter em comum um mandato explícito definido na legislação, um papel de fiscalização implicando em uma contribuição direta para o debate público sobre a política fiscal, e apartidarismo estrito em suas atividades. Notavelmente, os conselhos fiscais não possuem a discricionariedade para definir instrumentos da política pública. Ao contrário dos bancos centrais independentes na área de política monetária, eles são somente facilitadores das finanças públicas

fiscalmente adequadas, e não tomadores de decisão deliberadamente isolados dos políticos e da política.²

Por sua vez, a OCDE estabeleceu a seguinte conceituação acerca das AFIs (OCDE, 2014, p. 5):

Instituições fiscais independentes (normalmente também chamadas de conselhos fiscais ou escritórios parlamentares de orçamento independentes) são órgãos independentes e custeados com recursos públicos, que possuem mandato legal do Executivo ou do Legislativo e que fornecem análise e fiscalização apartidária de, e em alguns casos recomendações sobre, desempenho e política fiscais.³

Desde 2006, a Comissão Europeia tem realizado estudos anuais, sobre as competências e as atividades dos órgãos que atuam como AFIs dos países europeus, tendo por base uma definição mais abrangente do que seriam essas instituições (COMISSÃO EUROPEIA, 2016a):

(...) órgãos apartidários, que não são nem o Banco Central, nem o Governo, nem o Parlamento, e que preparam cenários macroeconômicos para orçamento, monitoram o desempenho fiscal e/ou recomendam o Governo em matéria de política fiscal. Estas instituições são primordialmente financiadas por recursos públicos e são funcionalmente independentes frente às autoridades fiscais. Cortes de Auditores são incluídas nesta definição se as suas atividades vão além do controle contábil e abrangem qualquer das tarefas mencionadas acima.⁴

Como resultado, esses trabalhos têm identificado a sobreposição de entidades atuando em algumas tarefas que são atribuídas às AFIs, incluindo Órgãos de Auditoria, Institutos de Pesquisas Econômicas e diversos tipos de Comitês e Conselhos vinculados ao Poder Executivo e ao Legislativo. Por exemplo, além do órgão identificado como AFI, na Áustria, existem mais quatro dessas instituições com atribuições semelhantes, e, na Alemanha, existem outras cinco entidades (COMISSÃO EUROPEIA, 2016b).

Por causa da crise de 2008, a União Europeia tem reformulado sua legislação em vários aspectos, justamente para amenizar os efeitos dessa crise, na economia e nas finanças dos países membros, e para evitar que essa situação se repita no futuro com tamanha gravidade (KOVACS e CSUKA, 2012, p. 5-6; COMISSÃO EUROPEIA, 2014, p. 60-61).

² (...) independent agencies aimed at promoting sound fiscal policies. Although these institutions vary greatly in terms of their remit, tasks, and institutional forms, they tend to share an explicit mandate enshrined in legislation, a “watchdog” role implying a direct contribution to the public debate on fiscal policy, and strict non-partisanship in their activities. Importantly, fiscal councils do not have the discretion to set policy instruments. Unlike independent central banks in the monetary policy area, they are only facilitators of sound fiscal public finances, not decision makers deliberately insulated from politics.

³ Independent fiscal institutions (commonly referred to as independent parliamentary budget offices or fiscal councils) are publicly funded, independent bodies under the statutory authority of the executive or the legislature which provide non-partisan oversight and analysis of, and in some cases advice on, fiscal policy and performance.

⁴ (...) non partisan public bodies, other than the central bank, government or parliament that prepare macroeconomic forecasts for the budget, monitor fiscal performance and/or advise the government on fiscal policy matters. These institutions are primarily financed by public funds and are functionally independent vis-à-vis fiscal authorities. Courts of Auditors are included in this definition if their activities go beyond the accounting control and cover any of the tasks mentioned above.

Uma dessas iniciativas foca na melhoria da governança econômica e inclui a Diretiva 2011/85/EU, adotada em novembro de 2011, que faz menção expressa à necessidade de monitoramento efetivo e tempestivo do cumprimento das regras fiscais. Ainda segundo o documento, esse monitoramento deve ser baseado em “análise independente e confiável realizada por órgãos independentes ou órgãos que possuam autonomia funcional com relação às autoridades fiscais do país membro”⁵ (COMISSÃO EUROPEIA, 2014, p. 60-61).

Em junho de 2012, a Comissão estabeleceu regras e princípios sobre as tarefas e a forma institucional que tais órgãos independentes deveriam ter, no âmbito na Comunicação COM(2012)342, e, em maio de 2013, a União Europeia inseriu essas exigências na *Regulation* (EU) n° 473/2013, que fazia parte de uma série de legislações para aprimorar a governança fiscal dos países da zona do euro (COMISSÃO EUROPEIA, 2014, p. 61-63).

Dessa forma, observa-se que cada autor e cada organização define as AFIs de forma diferente. Para o FMI, a partir de pesquisa em AFIs do mundo todo, as funções das AFIs diferem entre si, conforme as características político-econômicas e jurídicas de cada país e o contexto em que essa entidade foi criada. Também se observa influências do debate acadêmico sobre o papel das AFIs na política fiscal, intensificado na última década, e da experiência acumulada com instituições politicamente independentes em outras políticas públicas, como o Banco Central e as Agências Reguladoras (DEBRUN et. al., 2013, p. 14-15).

Entretanto, ao mesmo tempo, nota-se que todos conceitos examinados exigem a presença de algumas características básicas comuns dessas instituições para que a atuação das AFIs seja de fato efetiva e capaz de aprimorar a situação fiscal do país em que atua. De forma geral, segundo o FMI, as tarefas atribuídas com maior frequência às AFIs podem ser classificadas nas seguintes categorias (DEBRUN et. al., 2013, p. 15):

a) análise, revisão e monitoramento independentes das políticas, dos planos e do desempenho fiscais do governo: isso inclui análises das propostas orçamentárias anuais, de médio e de longo prazo, usualmente focadas no horizonte macroeconômico, em atendimento ao seu objetivo principal de fomentar políticas fiscais mais sólidas por intermédio do fornecimento de informações para o debate público. Outra atividade relacionada é a verificação posterior, quanto ao desempenho fiscal frente a metas e objetivos agregados oficiais;

b) desenvolvimento ou revisão de projeções orçamentárias ou macroeconômicas: isso está associado ao dever da AFI de apontar publicamente eventuais desvios, causados pelo

⁵ *reliable and independent analysis carried out by independent bodies or bodies endowed with functional autonomy vis-à-vis the fiscal authorities of the Member States.*

excesso de otimismo do governo ou qualquer outro motivo, e a obrigação legal que existe em alguns países, sobretudo os mais integrados economicamente à UE, de justificar toda decisão que for contrária às recomendações da AFI;

c) custos do orçamento e das propostas políticas, incluindo plataformas eleitorais: essa atividade fundamenta-se na competência da AFI de produzir estimativas imparciais sobre o gasto com programas ou políticas específicas;

d) aconselhar gestores e legisladores sobre as opções disponíveis para as políticas públicas: isso pode ser atribuído de forma genérica, permitindo que a AFI se pronuncie sobre as políticas que ela escolher, ou de forma mais restrita, estabelecendo sobre quais tópicos e em que momento a entidade pode se manifestar.

Cabe ressaltar que, na pesquisa realizada pelo FMI, não foi identificada nenhuma AFI com qualquer poder de veto, direto ou indireto, que pudesse paralisar o respectivo processo orçamentário ou a gestão fiscal. A atuação das entidades baseia-se essencialmente na divulgação para a imprensa e para a sociedade de seus relatórios, havendo cada vez mais casos de AFIs que são ouvidas formal e periodicamente no Parlamento (DEBRUN et. al., 2013, p. 18).

Registre-se que, em vários países como Portugal, Áustria e Bélgica, as AFIs também possuem um mandato legal para examinar matérias relacionadas aos governos estaduais e locais, ou mesmo com relação às empresas estatais. Por outro lado, nos EUA, alguns estados possuem suas próprias AFIs, como por exemplo a Califórnia (DEBRUN et. al., 2013, p. 18).

Outro ponto essencial em qualquer AFI, segundo a visão do FMI, é a sua autonomia das influências partidárias e políticas, especialmente entre as entidades recém-criadas, que ainda não possuem uma reputação estabelecida de independência e excelência profissional. Um requisito frequentemente adotado pelos países para evitar tal situação é a exigência legal de experiência e qualificação profissionais para atuar nos cargos das AFIs (DEBRUN et. al., 2013, p. 19).

Também se faz necessário garantir que as entidades detenham independência operacional, tanto com relação aos recursos financeiros quanto aos recursos humanos e materiais, para dificultar que a AFI sofra retaliações ou pressões externas em seu trabalho devido às suas manifestações (DEBRUN et. al., 2013, p. 19).

Cabe ressaltar que já houve casos de entidades que tiveram redução drástica de recursos financeiros ou apoio material por causa de sua atuação, como ocorreu com a AFI da Bélgica,

que teve um atraso de dois anos no seu financiamento, e com a instituição da Hungria, que foi praticamente extinta no seu segundo ano de existência (DEBRUN E TAKAHASHI, 2011, p. 4; DEBRUN et. al., 2013, p. 34-35).

Por outro lado, o FMI recomenda que sejam realizadas avaliações externas periódicas para garantir a qualidade do trabalho desenvolvido pelas AFIs e contribuir para a *accountability* da instituição com a sociedade e com o Poder a que se encontra vinculada – Executivo ou Legislativo (DEBRUN et. al., 2013, p. 50-51).

Ainda de acordo com o estudo do FMI, o tamanho do corpo funcional das AFIs varia significativamente, dependendo das atribuições de cada uma e de suas características. Em um extremo, há casos como a Suécia, onde a AFI dispõe de cinco funcionários e de um orçamento de um milhão de dólares para realizar as avaliações da política fiscal; em outro extremo, há países como os Estados Unidos, onde a AFI conta com 240 funcionários e um orçamento de 45 milhões de dólares para executar tarefas como estimar custos de proposições legislativas e esboçar cenários de sustentabilidade fiscal de longo prazo (DEBRUN et. al., 2013, p. 36-37).

O Quadro 1 sintetiza o conjunto mínimo de atributos das AFIs preconizados pelo FMI.

| | |
|----------------------------|---|
| Atividades típicas | <ul style="list-style-type: none"> • Análise, revisão e monitoramento independentes das políticas, dos planos e do desempenho fiscais do governo; • Desenvolvimento ou revisão de projeções orçamentárias ou macroeconômicas; • Elaboração de estimativas dos custos das propostas políticas, incluindo plataformas eleitorais; • Aconselhamento de gestores e legisladores sobre as opções disponíveis para as políticas públicas. |
| Público alvo | <ul style="list-style-type: none"> • Imprensa; • Sociedade; • Parlamento. |
| Crítérios de independência | <ul style="list-style-type: none"> • Independência das influências partidárias e políticas; • Exigência legal de experiência e qualificação profissionais; • Autonomia operacional tanto com relação aos recursos financeiros quanto aos recursos humanos e materiais; • Avaliação externa. |
| Forma jurídica: | <ul style="list-style-type: none"> • Conforme as características político-econômicas e jurídicas de cada país e o contexto em que essa entidade foi criada |

Fonte: elaboração própria a partir das informações contidas em publicação de Debrun et. al. (2013).

Quadro 1 – Síntese dos atributos mínimos preconizados pelo FMI para as AFIs

Por sua vez, a OCDE estabeleceu vinte e dois princípios para AFIs, que foram agrupados em nove categorias (OCDE, 2014, p. 8-10):

a) Pertencimento local: para ser efetiva e duradoura, a AFI precisa ser compatível com as necessidades da política fiscal e com as características institucionais, legais, políticas e econômicas do seu país. Por isso, em lugar de importar pura e simplesmente um modelo pronto de AFI de qualquer outro lugar do mundo, a entidade deve ser criada com base na realidade do

seu país, atribuindo-lhe funções que são relevantes dentro do arcabouço determinado por aquelas características;

b) Independência e apartidarismo: a entidade deve demonstrar objetividade e excelência profissional, sem realizar estudos com quaisquer vieses político-partidários. A segregação de funções, inclusive, é um dos argumentos mais importantes para a não atribuição às AFIs de competências normativas positivas, quanto as políticas públicas, justamente para evitar a percepção de partidarismo. Seus funcionários também devem ser qualificados tecnicamente e selecionados nos mesmos termos que os servidores do Poder Executivo ou do Legislativo. Seu corpo diretivo deve ter competências técnicas comprovadas, na área de Economia e Finanças Públicas, e familiaridade com o processo orçamentário, além de possuir independência suficiente para atuar sem interferências políticas;

c) Mandato das AFIs: as competências da instituição, os interessados que podem demandar a realização de trabalhos, os tipos de análises e de relatórios produzidos e o calendário de publicação dos documentos elaborados pelas entidades devem estar claramente definidos na legislação. Isso não impede que as AFIs produzam análises por iniciativa própria, desde que sejam respeitados os limites estabelecidos na definição do seu mandato, que também deve conter relação clara com o processo orçamentário. Algumas das funções comumente atribuídas às AFIs incluem projeções fiscais e econômicas, análises da proposta orçamentária do Executivo, monitoramento do cumprimento de regras ou metas fiscais, estimativa de custo das principais propostas legislativas e estudos analíticos sobre assuntos selecionados;

d) Recursos: devem ser alocados às AFIs recursos suficientes para que elas possam exercer seu mandato de forma satisfatória, preferencialmente seguindo os mesmos procedimentos legais aplicáveis ao orçamento de outros órgãos independentes como Controladorias;

e) Relação com o Legislativo: posto que o Poder Legislativo exerce funções essenciais de *accountability*, nos processos orçamentários do país, é importante que haja tempo e oportunidade para a AFI analisar as informações orçamentárias e enviar sua manifestação aos Parlamentares. Além disso, independentemente de a entidade estar vinculada ao Poder Executivo ou Legislativo, é necessário estabelecer mecanismos apropriados de *accountability* da entidade, perante o Legislativo, como a possibilidade da convocação do corpo diretivo da AFI, na comissão parlamentar de orçamento, para responder às questões de seus integrantes, a

fiscalização do orçamento da entidade pelos parlamentares e um papel específico para a comissão parlamentar de orçamento nas aprovações e demissões dos dirigentes da AFI;

f) Acesso à informação: tendo em vista a natural assimetria de informações entre o governo e a AFI, a legislação deve garantir que a entidade tenha acesso tempestivo a todas as informações relevantes, incluindo metodologia e premissas que fundamentaram as propostas fiscais. Eventuais restrições de acesso às informações também devem ser definidas explicitamente na legislação e deve-se garantir a manutenção do sigilo das informações confidenciais envolvidas;

g) Transparência: constitui-se em um dos objetivos principais da atuação da AFI. Desta maneira, os relatórios e as análises elaborados pela entidade devem ser publicados de forma ampla, livre e gratuita, em nome da própria AFI, além de incluir toda a metodologia e os dados usados. Todos os documentos produzidos pela entidade também devem ser encaminhados ao Parlamento tempestivamente, fomentando o debate legislativo. Espera-se que sejam estabelecidas formalmente as datas de publicação dos relatórios mais importantes, em consonância com o calendário de divulgação dos principais documentos orçamentários do Poder Executivo;

h) Comunicações: as AFIs devem desenvolver canais de comunicação com a imprensa, a sociedade civil e outros interessados, uma vez que a influência das AFIs na política fiscal é de natureza persuasiva, ou seja, não possui poder de coerção por meio de sanções legais e outras punições. Assim, a cobertura da imprensa acerca do trabalho das AFIs fomenta uma maior compreensão e conscientização da sociedade, que pode se traduzir em pressão social para o governo atuar com mais transparência e responsabilidade fiscal;

i) Avaliação externa: as AFIs devem desenvolver mecanismo externo de avaliação do seu trabalho, conduzido por especialistas locais ou internacionais. Existem várias formas para essa atividade, como revisar relatórios selecionados, avaliar anualmente a qualidade das análises da entidade, manter painel permanente de aconselhamento ou contar com revisão por pares realizada por AFIs de outros países.

O Quadro 2 sintetiza os atributos mínimos das AFIs preconizados pela OCDE.

| | |
|--------------------|---|
| Atividades típicas | <ul style="list-style-type: none"> • Funções que são relevantes dentro do arcabouço fiscal do país; • Projeções fiscais e econômicas; • Análises da proposta orçamentária do Executivo; • Monitoramento do cumprimento das regras fiscais ou metas oficiais; • Estimativa de custo das principais propostas legislativas; • Estudos analíticos sobre assuntos selecionados. |
|--------------------|---|

| | |
|----------------------------|--|
| Público alvo | <ul style="list-style-type: none"> • Imprensa; • Sociedade; • Parlamento; • Mercado financeiro; • Especialistas locais e internacionais. |
| Crítérios de independência | <ul style="list-style-type: none"> • Objetividade e excelência profissional, sem realizar estudos com qualquer viés político-partidário; • Funcionários qualificados em Economia, Finanças Públicas e Orçamento Público, além de serem selecionados por critérios similares aos servidores do Poder Executivo ou do Legislativo; • Acesso às informações necessárias; • Avaliação externa; • Transparência. |
| Forma jurídica | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Accountability</i> da entidade perante o Legislativo; • Deve ser criada com base na realidade do seu país, sem importar modelo pronto de outros países; • Previsão legal. |

Fonte: elaboração própria a partir das informações contidas em publicação da OCDE (2014).

Quadro 2 – Síntese dos atributos mínimos preconizados pela OCDE para as AFIs

De forma autônoma, no âmbito da União Europeia, a legislação estabeleceu um conjunto mínimo de tarefas afins às AFIs, mas permitiu que tais tarefas fossem atribuídas a órgãos diferentes, contanto que cada um siga as exigências de autonomia funcional, respeitadas as características do ordenamento jurídico de cada país (COMISSÃO EUROPEIA, 2014, p. 63-64). Esses princípios básicos de independência incluem (COMISSÃO EUROPEIA, 2014, p. 61):

- a) um regime de instituição baseado em lei⁶;
- b) não-interferência, traduzida pelo não recebimento de determinações de outros órgãos sobre a forma de realização de suas atividades e pela capacidade de comunicar pública e tempestivamente os resultados de suas ações;
- c) procedimentos de nomeação de dirigentes baseados em experiência e competência;
- d) recursos adequados e acesso apropriado às informações para cumprir com seu mandato legal.

Como princípio geral, fixou-se que o monitoramento do cumprimento das regras fiscais deveria ir além da mera aferição legal e envolver o acompanhamento da efetividade da própria regra, na relação contínua entre os diferentes órgãos, em oposição à visão tradicional de

⁶ A expressão original “*a statutory regime grounded in law*” tem de abranger todo o conjunto de tradições jurídicas nacionais, no qual o conceito de “*law*” é polissêmico – em alguns países de tradição anglo-saxônica, este conceito pode incluir fontes de direito mais amplas como os precedentes judiciais da *common law*. Para efeitos de entendimento no universo brasileiro, é plausível entendê-lo (e assim se faz no trabalho) como um regime baseado na lei em sentido estrito, ou na norma legal estrita formalmente reconhecida no ordenamento como tal.

meras aferições pontuais *ex-post* da conformidade com essas regras fiscais (COMISSÃO EUROPEIA, 2014, p. 61).

Quanto maior for o grau de envolvimento do país com a governança econômica da UE, mais tarefas serão obrigatórias para as entidades independentes. Nos casos de maior integração econômica, exige-se que as AFIs produzam ou endossem estimativas de cenários macroeconômicos usados nos orçamentos anuais e nos planos fiscais de médio prazo (COMISSÃO EUROPEIA, 2014, p. 64).

Segundo o nível mínimo obrigatório definido para a União Europeia, cabe a todas as AFIs fornecerem avaliações públicas sobre (COMISSÃO EUROPEIA, 2014, p. 61):

- a) a ocorrência de circunstâncias que demandem a ativação de mecanismos de correção;
- b) o alinhamento da correção às regras e planos nacionais;
- c) a ocorrência de situações que justifiquem aplicar, estender ou abandonar as cláusulas de exceção previstas.

Também houve uma imputação de *accountability* aos governos nacionais, pois foi inserido o princípio do “cumpra ou explique”, que obriga os países a justificarem sua decisão ou escolha sempre que for diferente do recomendado pela respectiva AFI (COMISSÃO EUROPEIA, 2014, p. 61).

O Quadro 3 sintetiza os atributos mínimos das AFIs preconizados pela Comissão Europeia.

| | |
|----------------------------|--|
| Atividades típicas | <ul style="list-style-type: none"> • No mínimo, monitoramento do cumprimento das regras fiscais deveria ir além da mera aferição e envolver o acompanhamento do próprio funcionamento da regra, em uma relação contínua entre os órgãos em oposição a visão tradicional de aferições pontuais <i>ex-post</i> dessas regras fiscais; • Produzir ou endossar estimativas de cenários macroeconômicos usados nos orçamentos anuais e nos planos fiscais de médio prazo. |
| Público alvo | <ul style="list-style-type: none"> • Imprensa; • Sociedade; • Poder Executivo; • Comissão Europeia |
| Critérios de independência | <ul style="list-style-type: none"> • Não recebimento de instruções de outros órgãos; • Capacidade de comunicação dos relatórios; • Dirigentes com experiência e competência; • Recursos adequados; • Acesso apropriado às informações. |
| Forma jurídica | <ul style="list-style-type: none"> • Podem ser órgãos autônomos diferentes, respeitadas as características do ordenamento jurídico de cada país; • Previsão legal. |

Fonte: elaboração própria a partir das informações contidas em publicação da Comissão Europeia (2014).

Quadro 3 – Síntese dos atributos mínimos preconizados pela Comissão Europeia para as AFIs

3.2. CRÍTICAS E QUESTIONAMENTOS APLICÁVEIS ÀS AFIS

Debrun e Beetsma (2016, p. 9) apontam que a tendência mundial neste século de incentivar tanto a criação de novas instituições quanto a reforma das antigas, em busca da credibilidade fiscal, contrasta com os questionamentos levantados há décadas por vários pesquisadores sobre o efetivo impacto que tais mudanças têm nos resultados das políticas.

Na visão desses críticos, a mera existência de uma instituição não garante sua credibilidade ou efetividade. Tais parâmetros são influenciados pelos incentivos que os governantes possuem para manter essas instituições funcionando adequadamente e também pelos custos políticos e jurídicos que serão imputados a esses governantes caso desrespeitem ou interfiram com essas instituições (DEBRUN e BEETSMA, 2016, p. 9).

Em um dos seus trabalhos dedicados a analisar a efetividade da propalada independência dos bancos centrais, na política monetária, Posen (1995, p. 272) concluiu que, embora fatores institucionais possam determinar alguns dos resultados, especialmente no curto a médio prazo, resultados consistentes em períodos temporais mais extensos dependem, na mesma medida, tanto da existência de contextos políticos consistentes para essas instituições quanto das próprias instituições.

Assim, não bastaria ter um banco central com independência formal. Seria também essencial que haja a consciência e o compromisso de toda a sociedade acerca da necessidade de manter efetivamente essa independência para atingir os objetivos da política monetária (POSEN, 1995, p. 271).

Esse entendimento é válido ainda para outros tipos de instituições independentes, como as AFIs, pois a efetividade da atuação dessas entidades não depende somente da existência de normativos explicitando suas atribuições. É imprescindível que haja condições externas que garantam e fortaleçam a efetividade das ações exercidas por esses órgãos.

Do mesmo modo, Caruso, Scartascini e Tommasi (2013, p. 5) apontam que, em diversos países, e mesmo durante épocas específicas na história de todos os países, existem situações em que a formulação e as decisões das políticas públicas são influenciadas majoritariamente por fatores não institucionalizados, como protestos nas vias públicas, atuação da imprensa e ameaças de distúrbios violentos ou de desequilíbrio econômico.

De acordo com o trabalho dos autores, quanto menor o grau de institucionalização de um país, maior é o impacto que esses fatores não institucionalizados terão nas políticas públicas, reduzindo significativamente a efetividade da atuação dos órgãos formais, com previsão legal

ou constitucional, nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (CARUSO, SCARTASCINI E TOMMASI, 2013, p. 21).

Esse entendimento é reforçado no estudo de Schacter (2005, p. 238-240), que, ao propor um arcabouço para avaliar as instituições de *accountability*, destacou o impacto que o contexto em que essas instituições estão inseridas tem na sua efetividade. Isso decorre do tipo de controle exercido por essas entidades.

É sabido que, em uma Democracia, os governantes eleitos e os gestores devem prestar contas de sua atuação ao povo, de forma transparente, tempestiva e compreensível, para demonstrar a regularidade, a efetividade e a adequação de suas ações frente aos interesses e às necessidades coletivas (BITTENCOURT, 2009, p. 6).

Essa *accountability*, de acordo com a literatura especializada, manifesta-se sob duas formas distintas, porém complementares: controle vertical e controle horizontal (SHACTER, 2005, p. 230-232; BITTENCOURT, 2009, p. 8).

O controle vertical é aquele exercido pelos eleitores individualmente, pela sociedade organizada e pelos meios de comunicação, enquanto o controle horizontal é de competência de entidades e órgãos públicos criados legal ou constitucionalmente, na estrutura da administração pública, para controlar a atuação governamental (SHACTER, 2005, p. 230-231; BITTENCOURT, 2009, p. 6-7).

Como exemplos de instituições que desenvolvem controle horizontal tem-se: o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, Tribunais e Comissões Eleitorais, Entidades de Auditoria, Bancos Centrais, Comissões de Direitos Humanos, Entidades Anticorrupção, entre outras. Nota-se que o controle horizontal pode ser exercido por órgãos diversos, que possuem diferentes graus de autonomia e de poder para analisar as áreas de atuação governamental, para determinar a correção das inconformidades e para sancionar os responsáveis (SHACTER, 2005, p. 230-231; BITTENCOURT, 2009, p. 7-8).

Tendo em vista essa classificação e considerando os padrões internacionais estabelecidos para as AFIs, conforme descrito na seção anterior, constata-se que o tipo de controle a ser exercido pelas AFIs alinha-se com o horizontal, posto que é criado pelo Estado para fiscalizar o próprio Estado. Contudo, também serve para instrumentalizar o exercício do controle vertical, por meio da transparência das informações fiscais, servindo como um fundamental elo entre os dois tipos de controle em matéria fiscal. No controle horizontal, as AFIs diminuem os custos transacionais de obtenção, processamento e divulgação de informações para o exercício do controle vertical.

Schacter (2005, p. 231-232) destaca que a atuação das instituições estatais independentes será mais efetiva e sustentável quanto melhor for o controle exercido pelos eleitores individualmente e pela sociedade organizada. Isto é, um maior controle vertical do governo conduz a um melhor controle horizontal, pois o anseio da sociedade por um aprimoramento dos instrumentos de fiscalização torna-se um incentivo positivo para que os representantes em geral e os governantes em especial ajam em prol disso e consigam, assim, maior apoio político de seus eleitores. Por outro lado, controles horizontais fracos aumentam os custos transacionais dos controles verticais.

Nesse sentido, a publicação do FMI exemplifica que, em países como Canadá, Suécia e Holanda, há consenso da população sobre a importância de se manter uma política fiscal robusta com orçamento equilibrado. Por isso, as recomendações e os alertas das AFIs locais são amplamente divulgados pela imprensa e são respeitados pelos governantes. Já, na Bélgica, a instituição local perdeu, ao longo do tempo, essa credibilidade e influência perante os eleitores, resultando em uma menor efetividade do seu trabalho (DEBRUN et. al., 2013, p. 38).

3.3. SÍNTESE DOS CRITÉRIOS ESCOLHIDOS PARA AVALIAR A IFI BRASILEIRA

Os parâmetros e os critérios internacionais aqui apresentados, incluindo as críticas e as ressalvas feitas pelos estudiosos do tema, são importantes para possibilitar uma avaliação mais objetiva da instituição independente criada no Brasil.

Considerando que alguns aspectos se repetem, mas outros são diferentes ou até mesmo divergentes, faz-se necessário consolidar e adaptar o que foi proposto pelas diferentes entidades, priorizando os critérios que mais se adequam às características jurídicas, fiscais e institucionais brasileiras, na visão de quem elaborou o presente trabalho.

No que se refere às atividades típicas, tendo em vista os demais órgãos existentes no Brasil que lidam com matéria fiscal, como o TCU e as Consultorias Legislativas, e o próprio procedimento de tramitação das leis orçamentárias *lato sensu*, entende-se mais adequado que a entidade brasileira restrinja sua atuação à temática especializada que justifica sua criação, qual seja, a elaboração de estudos e cenários macroeconômicos e fiscais, especialmente de médio e longo prazo.

Uma eventual previsão de manifestação da IFI acerca dos parâmetros macroeconômicos utilizados nas leis orçamentárias tende a qualificar o debate, agregando uma opinião técnica, sem prejuízo de que as Consultorias Legislativas continuem atuando no âmbito de suas competências, que podem incluir sugerir modificações efetivas nos projetos de leis sob análise do Parlamento.

Como dito anteriormente, um dos diferenciais positivos de uma entidade fiscal é ser uma instituição com conhecimento especializado para poder opinar com qualidade, ao mesmo tempo em que pode se manifestar com a autonomia de quem não é parte em nenhum momento do processo decisório. Isso, por si só, reduz significativamente as pressões e os eventuais incentivos negativos para que elabore relatórios para justificar *a posteriori* decisões pré-estabelecidas.

Com relação ao público alvo das comunicações e dos trabalhos da IFI, há consenso internacional de que a imprensa e a sociedade devem compor esse grupo. Pelo papel de controle e fiscalização atribuído constitucionalmente ao Poder Legislativo no Brasil, seja com ou sem o auxílio do TCU (BITTENCOURT, 2009, p. 50-52), é razoável que a IFI interaja e atenda às necessidades desse ator em prol do fortalecimento da política fiscal do país.

Ainda foram incluídos o mercado financeiro e especialistas locais e internacionais porque a maior transparência e interlocução entre agentes econômicos e entes governamentais que elaboram estimativas independentes pode contribuir significativamente para ampliar a credibilidade da política fiscal brasileira, impactando positivamente o contexto macroeconômico.

Os critérios de independência foram selecionados tendo por base as características básicas dos órgãos e das entidades que detêm algum grau de autonomia ou independência, como o TCU, a CGU, as agências reguladoras e até o Banco Central, tão comparado às AFIs na literatura especializada internacional.

Para ser efetiva, a independência deve garantir os instrumentos e os recursos necessários para que a entidade exerça suas competências e execute seu trabalho sem interferências externas em seu procedimento de funcionamento.

Isso inclui a vedação de que a IFI sofra influências políticas, tanto no sentido de concordar acriticamente com todas as ações dos governantes, como no sentido oposto, de discordar aprioristicamente de qualquer decisão do Poder Executivo.

O modo e os critérios de escolha dos dirigentes de uma AFI são alguns dos principais instrumentos disponíveis para mitigar esse risco de influências político-partidárias indevidas em uma entidade de fiscalização estatal.

Por fim, a forma jurídica preconizada repete o que é amplamente aceito pelos especialistas internacionais: qualquer AFI deve ser criada respeitando o arcabouço jurídico do país, sem a importação de modelos que não façam sentido no contexto brasileiro.

Dito de outra forma, isso significa que a AFI deve ser instituída somente após uma análise criteriosa dos órgãos e entidades já existentes, com especial atenção para as atribuições legais de tais entes, com vistas a evitar qualquer duplicação de esforços, invasão de competências ou mesmo incompatibilidade de funções.

Isso também implica que a estrutura institucional escolhida para a IFI deve observar os parâmetros e as diretrizes normativas e doutrinárias dos Direitos Administrativo e Constitucional nacionais positivados, a fim de mitigar o risco de criar uma entidade estatal incompatível com o próprio Direito Público, o que certamente trará inúmeras dificuldades de atuação e pode resultar em questionamentos judiciais sobre a legalidade de sua existência ou a constitucionalidade de suas atribuições.

Também foi selecionada a exigência de haver uma previsão legal em sentido estrito para a criação da instituição, com o intuito de assegurar a adequada independência e facilitar a destinação de recursos orçamentários e humanos, além de permitir que sejam estabelecidas prerrogativas e relações de interação com outros órgãos públicos.

O último critério incluído foi o dever de *accountability* perante o Parlamento, tendo em vista o papel que as Casas Legislativas Federais, com os representantes eleitos pelo povo, desempenham, no controle e na fiscalização dos demais órgãos públicos, somado à perspectiva de que a IFI permaneça vinculada ao Legislativo.

Registre-se que essa previsão não tem o condão de afastar o dever de a IFI prestar contas ao TCU na condição de entidade que recebe recursos públicos; pelo contrário, pretende-se que seja dada maior transparência aos procedimentos de funcionamento da IFI, aos seus resultados e às suas contribuições para o aprimoramento da política fiscal.

Os parâmetros selecionados na presente seção, sintetizados no Quadro 4, a seguir, serão utilizados como o instrumento para testar a hipótese do presente trabalho, qual seja, a de que algumas características na forma de criação e de implantação da IFI deveriam ser ajustadas para permitir uma maior efetividade em sua atuação. Essa avaliação da IFI que propiciará meios para responder à questão de pesquisa acerca do grau de aderência dessa instituição aos padrões internacionais será objeto do próximo capítulo.

O Quadro 4 sintetiza os critérios selecionados e identifica os respectivos proponentes.

| Tipos de critérios | Crítérios selecionados | Proponente |
|----------------------------|--|---------------|
| Atividades típicas | Monitoramento do cumprimento das regras e metas fiscais, com o acompanhamento do próprio funcionamento dessas regras | FMI; OCDE; UE |
| | Produzir ou endossar estimativas de cenários macroeconômicos usados nas leis de diretrizes orçamentárias (LDOs), dos planos plurianuais (PPAs) e orçamentárias anuais (LOAs) | FMI; OCDE; UE |
| | Estudos analíticos sobre aspectos macroeconômicos e/ou fiscais de assuntos selecionados pelo Parlamento e pela própria IFI | OCDE |
| Público alvo | Imprensa | FMI; OCDE; UE |
| | Sociedade | FMI; OCDE; UE |
| | Parlamento | FMI; OCDE |
| | Mercado financeiro | OCDE |
| | Especialistas locais e internacionais | OCDE |
| Crítérios de independência | Independência das influências partidárias e políticas | FMI; OCDE |
| | Exigência legal de experiência e qualificação profissionais em Economia, Finanças Públicas e Orçamento Público | FMI; OCDE; UE |
| | Independência operacional, tanto com relação aos recursos financeiros quanto aos recursos humanos e materiais | FMI; OCDE; UE |
| | Acesso às informações necessárias | OCDE; UE |
| | Avaliação externa | FMI; OCDE |
| | Transparência na disponibilização dos relatórios | OCDE; UE |
| Forma jurídica | <i>Accountability</i> da entidade perante o Legislativo; | OCDE |
| | Respeito às características do ordenamento jurídico do país, sem importação pura e simples de modelos externos | FMI; OCDE; UE |
| | Previsão legal | OCDE; UE |

Fonte: elaboração própria a partir das informações contidas em publicações de Debrun et. al. (2013), da OCDE (2014) e da Comissão Europeia (2014).

Quadro 4 – Síntese dos critérios selecionados dentre os do FMI, da OCDE e da UE

4. AVALIAÇÃO DA IFI BRASILEIRA FRENTE AOS PADRÕES INTERNACIONAIS

Após a explanação anterior, acerca das principais características das AFIs e dos padrões mínimos exigidos para essas entidades por acadêmicos, pelo FMI, pela OCDE e pela União Europeia, que compõe o marco teórico desta avaliação, já há elementos suficientes para analisar a criação e a forma de atuação da IFI com base nesses parâmetros, de forma a possibilitar responder a questão-problema, cumprir com o objetivo e verificar a hipótese do presente trabalho.

Neste capítulo, a primeira seção analisa em que medida a IFI está adequada com os critérios internacionais expostos anteriormente, enquanto a segunda seção sugere possíveis modificações para aperfeiçoar a sua atuação.

4.1. GRAU DE ADERÊNCIA DA IFI AOS PADRÕES INTERNACIONAIS

Como foi relatado no capítulo anterior, para uma entidade ser considerada uma AFI, é preciso que atenda a certos critérios básicos, como independência e ampla divulgação das suas análises sobre a política fiscal do país. Para que sua atuação como AFI seja efetiva, a literatura internacional recomenda adotar dispositivos e mecanismos sintetizado no Quadro 4, ao final do capítulo anterior.

No caso brasileiro, a justificativa da criação da IFI, em 2016, exclusivamente no nível federal, foi a necessidade de estabelecer no país uma AFI que atuasse efetivamente em prol do aprimoramento fiscal do Brasil.

Contudo, o instrumento jurídico escolhido para constituir a IFI foi uma Resolução do Senado Federal, o que implicou em a instituição estar inserida dentro da estrutura organizacional dessa Casa Legislativa, no mesmo nível hierárquico que setores como a Ouvidoria e a Corregedoria Parlamentar (SENADO, 2017c).

Da mesma forma, as competências da IFI foram definidas nesse ato normativo que, segundo a técnica legislativa, regula temas internos ou de competência privativa da Casa. Por sua vez, os recursos materiais, financeiros e humanos da IFI foram cedidos pelo Senado, enquanto seu corpo diretivo foi selecionado dentre especialistas da área, pelas Comissões de Assuntos Econômicos (CAE) e de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC)⁷.

⁷ A Resolução que criou a IFI menciona a antiga Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) que foi dividida em duas novas comissões, conforme a Resolução do Senado Federal nº 3/2017: a CTFC e a Comissão de Meio Ambiente.

Tais comissões são compostas exclusivamente por Senadores, mediante representação proporcional aos partidos ou blocos partidários, e contam normalmente com maior participação dos partidos políticos que compõem a base de apoio do Governo.

O primeiro aspecto da IFI que está em discordância com o recomendado pelas organizações internacionais é o instrumento jurídico utilizado para criar essa entidade, porque a OCDE e a UE preconizam a instituição de AFIs por intermédio de leis em sentido estrito⁸, justamente para assegurar a garantia de independência e de estabilidade institucional que essas entidades necessitam para realizar seu trabalho. O fato de estar submetida aos comandos de um ato infralegal sujeito à discricionariedade de um órgão apenas, qual seja, uma Resolução do Senado Federal, pode enfraquecer a IFI, no médio prazo, na medida em que há poucos obstáculos jurídicos a uma possível intervenção indevida em sua atuação por parte de agentes políticos.

Outra fragilidade é a definição das atribuições da IFI ter sido feita no âmbito de uma Resolução do Senado, que não possui o mesmo grau de transparência à sociedade, de *enforcement* aos órgãos demandados e de competência legal para definir direitos e deveres para a IFI e para os órgãos com quem se relaciona. Essa situação conflita com o proposto pela OCDE e a UE.

Além disso, o texto da resolução estabelece apenas linhas gerais e princípios norteadores como finalidades da atuação da IFI, sem especificar exatamente quais são os produtos a serem elaborados pela entidade, nem em qual periodicidade. Também não há qualquer disposição acerca da relação entre tais análises e o processo orçamentário, ou mesmo sobre quem seriam os destinatários desses estudos, em desacordo com o preconizado pela OCDE.

Cabe a ressalva de que, mesmo após vários meses da criação, ainda estão sendo definidos tais documentos e calendário por parte dos agentes da IFI, como o próprio sítio da instituição revela, ao listar os diferentes tipos de relatórios e notas técnicas que foram produzidas ao longo do primeiro semestre de 2017 (IFI, 2017c).

Contudo, em que pese talvez ser difícil conseguir estabelecer esse detalhamento, no texto original da Resolução, isso não afasta a necessidade de que a IFI defina os tipos, a periodicidade e o escopo de seus principais produtos, registrando tal decisão preferencialmente em ato normativo público e de fácil acesso, em consonância com o recomendado pelo FMI, pela OCDE e pela UE.

⁸ Tal como exposto na apresentação do critério “*a statutory regime grounded in law*”.

Com base no exposto no capítulo anterior, também se verifica que essa forma institucional não atende integralmente ao preconizado pelos padrões internacionais, pois a IFI está inserida dentro da estrutura de outro órgão. Isso pode impactar significativamente no seu grau de independência, uma vez que depende dos recursos desse órgão para exercer suas atividades, além de ter seus dirigentes indicados exclusivamente por alguns integrantes desse órgão. Isso contraria a necessidade de garantia de recursos suficientes e de independência recomendada pela OCDE, pelo FMI e pela UE.

Registre-se que não se trata da exceção mencionada pelo FMI de AFIs que são criadas no âmbito de outras entidades de fiscalização ou da mera elaboração de análises econômicas como forma de acelerar seu desenvolvimento e ganhar maior reputação e credibilidade desde o início. Exemplos disso são as AFIs da: Áustria, ligada ao seu Banco Central; França, vinculada ao seu Tribunal que exerce as atribuições de Entidade Fiscalizadora Superior (EFS)⁹, com o compartilhamento de magistrados e a independência garantida por lei (DEBRUN ET AL., 2013, p. 14, 25); e Finlândia, em que o Escritório Nacional de Auditoria é a própria EFS do país (NAOF, 2016).

Se tal modelo fosse adotado no Brasil, as funções de IFI seriam vinculadas a órgãos como Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea), Ministério do Planejamento, Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda ou Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU), responsáveis por análises econômicas e pelo controle interno no Poder Executivo Federal, respectivamente, ou ainda às Consultorias Legislativas das Casas do Congresso Nacional ou ao TCU, órgão auxiliar do Poder Legislativo na função de controle externo, para citar algumas possibilidades.

E mesmo nesse caso de inserir as atribuições da AFI dentro de outra organização, o próprio FMI ressalta as possíveis desvantagens dessa abordagem, posto que a apropriação inicial de credibilidade e estabilidade institucional da organização acolhedora pode contaminar o desenvolvimento da reputação da própria AFI no médio prazo (DEBRUN et. al., 2013, p. 49).

Dito de outra forma, não basta instituir um órgão com aparência de independência, é preciso estruturar a IFI de forma a efetivamente minimizar qualquer possibilidade de interferência externa indevida e prejudicial à sua atuação e à própria política fiscal.

⁹ Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) são instituições presentes na maioria dos países, usualmente criadas pelas Cartas Constitucionais e que possuem atribuições de fiscalização sobre os demais órgãos e entidades estatais. Os dois modelos de estruturação mais comuns são como Tribunal de Contas, vinculado ao Poder Legislativo ou ao Judiciário, e como Controladoria ou Auditoria-Geral, ligada a um Poder que possa gerar força coercitiva para suas decisões. No Brasil, a EFS é o Tribunal de Contas da União (RIBEIRO, 2002, p. 23-26).

Vale recordar as críticas feitas por Bittencourt, em 2015, ao projeto de criação da IFI brasileira nos mesmos moldes da Resolução, mas por intermédio de emenda constitucional. Nas palavras daquele autor (2015, p. 16), “dar prerrogativas e status de órgão independente a quem não passa de delegatário da maioria circunstancial como todos os demais representa, a toda evidência, severa involução institucional”. O autor ainda adverte (2015, p. 18):

A forma de escolha dos dirigentes prevista na PEC (a escolha por maioria simples de uma comissão do Congresso Nacional, ratificada pelo Presidente do Congresso) torna a nova organização exatamente um ator de caráter partidário e não isento. [...]. Assim, inverte-se por completo o papel esperado de uma instituição fiscal independente [...].

Além disso, considerando o papel fiscalizatório, porém não-sancionatório, previsto para a IFI e as diferentes visões possíveis para os aspectos não-delegáveis da política fiscal, entende-se que caberia estabelecer mecanismos efetivos de garantir maior destaque para as vozes minoritárias na escolha da composição da IFI, como estímulo à formulação e ao debate de um leque maior de alternativas ideológicas.

A participação das minorias das Casas Legislativas, na indicação de um ou mais integrantes da entidade, seria uma forma de assegurar um certo grau de desenho contramajoritário benéfica à efetivação das atribuições de uma autoridade fiscal e de acordo com o esperado nas Democracias modernas.

Também se faz necessário lembrar que existe previsão legal para a instalação do Conselho de Gestão Fiscal, nos moldes definidos pelo art. 67 da LRF, como foi discutido no início deste trabalho.

Apesar das dificuldades e opiniões contrárias à implantação desse conselho (BIJOS, 2015, p. 14-15), tal dispositivo permanece válido juridicamente e existem diversas propostas de sua concretização em tramitação no Poder Legislativo Federal, como: os Projetos de Lei (PL) 3.744/2000, 3.262/2008, 4.097/2008 e 1.787/2015 e os Projetos de Lei Complementar (PLP) 264/2007, 143/2015 e 210/2015, que tramitam na Câmara dos Deputados; e os Projetos de Lei ordinária (PLS) 651/2007, 424/2013 e 37/2014 e de Lei Complementar 66/2008 e 141/2014, que tramitam no Senado Federal.

Entre esses diversos projetos de lei, destaca-se o PL 3.744/2000, de autoria do Poder Executivo, que foi aprovado na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), em 2012, e teve parecer favorável apresentado, na Comissão de Finanças e Tributação (CFT) em 11/07/2017 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017a). O substitutivo estabelece as competências do referido conselho nos seguintes termos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017b, p. 7-9):

Art. 1º Esta lei estabelece a composição e a forma de funcionamento do Conselho de Gestão Fiscal – CGF, criado pelo art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Art. 2º O CGF é um órgão permanente e com mandato regulamentado para **avaliar, publicamente e independentemente de influências partidárias, planos e desempenhos fiscais** dos três níveis de governo, em relação aos **objetivos macroeconômicos** relacionados com a **sustentabilidade das finanças públicas**, e outros objetivos oficiais.

Art. 3º O CGF tem por **finalidade estabelecer as diretrizes gerais para o acompanhamento e avaliação permanente da política e da operacionalidade da gestão orçamentária, contábil e fiscal**, competindo-lhe a:

[...]

IV - realização e divulgação de **análises, estudos e diagnósticos sobre a gestão fiscal** nos 3 (três) níveis de governo, com ênfase nas **avaliações de políticas públicas e de proposições legislativas** quanto à eficiência, eficácia e efetividade, explicitando- se custos e benefícios; [sem grifos no original]

Os demais artigos do substitutivo detalham outros aspectos do conselho, como composição, estrutura administrativa, critérios de seleção de integrantes, prerrogativa de requisição de informações dos órgãos estatais e vinculação explícita ao Poder Executivo.

Desta forma, seria prudente analisar em que medida pode haver sobreposição de competências, entre as que foram atribuídas à IFI e as que estão previstas no art. 67 da LRF para esse conselho, pois sua futura implantação pode conflitar com as atividades desenvolvidas pela IFI. A situação é agravada pelo fato de que o conselho decorre de um dispositivo de uma lei federal complementar, enquanto a IFI foi criada por meio de Resolução do Senado Federal, ou seja, um ato normativo voltado apenas para o exercício regular das competências do respectivo órgão.

Conforme assinalado no capítulo inicial da seção de desenvolvimento do presente trabalho, a Resolução que criou a IFI dispõe que a ausência de resposta às solicitações de informações da IFI por parte dos órgãos do Executivo implicaria na hipótese de crime de responsabilidade, que é prevista na Lei 1.079/1950, pelo não-atendimento de requisições do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

Tal dispositivo revela o quanto um ato normativo como a resolução não é suficiente para garantir instrumentos próprios de *enforcement* para a IFI, levando-a a recorrer aos mecanismos existentes pertencentes ao Senado, o que, por sua vez, mostra-se mais um indício de que o grau de independência que foi concedido à IFI no Brasil é insatisfatório frente ao recomendado pelo FMI, pela UE e pela OCDE.

Destaca-se que essa limitação é ainda maior no caso de entidades privadas, de órgãos não vinculados ao Poder Executivo Federal e de pertencentes a outras esferas federadas. A competência do Senado que é utilizada pela IFI para requisitar informações não abrange tais atores.

Assim, a IFI não teria nenhum instrumento de *enforcement* para obter dados e informações do Poder Judiciário Federal, por exemplo, ao contrário do que ocorre com os órgãos de fiscalização que recebem tal atribuição por intermédio de lei ou da própria Constituição Federal, como no caso do TCU.

Isso significa que, embora o planejamento e a execução da política fiscal requeiram a participação de todos os Poderes e os órgãos independentes federais, a IFI somente poderá exigir informações e dados diretamente do Poder Executivo Federal. Não há competência para solicitar dados agregados de órgãos estaduais ou municipais e instituições privadas ou não vinculadas a nenhum Ministério, ainda que detenham informações necessárias para a IFI realizar seu trabalho.

Mesmo no caso da obrigação imposta aos Ministros de Estado, com base na lei que define crimes de responsabilidade, há razoáveis dúvidas acerca da legalidade e da constitucionalidade na atribuição de tais prerrogativas a uma instituição como a IFI, especialmente por intermédio de uma resolução. Entre outros questionamentos, há o fato de que prerrogativas legais decorrentes do poder político dos parlamentares estariam sendo estendidas a uma entidade que, além de ter finalidades e atuação diversas, deveria ser técnica e independente.

Outro ponto que não é compatível com os padrões internacionais citados é a vinculação da IFI a somente uma Casa Legislativa. Pelo modelo adotado no Brasil, a Câmara dos Deputados não tem nenhuma relação com a IFI nem do ponto de vista de supervisão e *accountability* nem do ponto de vista de solicitação de informações e análises. Conforme mostram os exemplos de países como EUA, Coreia do Sul e México (DEBRUN et. al., 2013, p. 17), quando esse tipo de instituição independente é vinculado no Poder Legislativo, a conexão ocorre no nível do Parlamento, ou seja, possibilitando que ambas as Casas se relacionem de forma equânime com essa AFI, que seria órgão do Congresso Nacional.

Além dessa exclusão da participação da Câmara dos Deputados na IFI, falta previsão de relacionamento entre a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) e IFI. Dito de outra forma, a comissão mista permanente com atribuições de avaliação das políticas econômicas, composta por senadores e deputados, que trata por excelência da temática orçamentária e fiscal¹⁰, não tem o poder de demandar a elaboração de estudos e de relatórios

¹⁰ A CMO em particular conta com dois comitês permanentes com atribuições afins às da IFI: o Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária e o Comitê de Avaliação da Receita. Ao Comitê de Avaliação cabe, entre outras atribuições, “acompanhar, avaliar e fiscalizar a execução orçamentária e financeira, inclusive os decretos de limitação de empenho e pagamento, o cumprimento das metas fixadas na lei de diretrizes orçamentárias e o desempenho dos programas governamentais” e “analisar a consistência fiscal dos projetos de lei

pela IFI nem possui competência de supervisionar suas atividades. Nem mesmo a escolha dos dirigentes da IFI sofre qualquer análise ou influência da CMO (CN, 2006).

Tal quadro institucional contraria o princípio da relevância da relação da IFI com o Legislativo, preconizado pela OCDE, porque o Poder Legislativo exerce, em qualquer país democrático, funções essenciais de *accountability* em matéria fiscal. Entende-se que o mandato que a resolução designou para a IFI é vago e genérico, especialmente quando comparado aos padrões internacionais apontados pelo FMI, pela OCDE e pela UE. As finalidades dispostas no art. 1º da citada Resolução do Senado são tão abrangentes que comportam diferentes interpretações quanto às atividades admitidas para a IFI e ao próprio limite de atuação da instituição brasileira.

Justamente por isso, para a avaliação da IFI com relação ao grau de atendimento dos critérios das suas atividades típicas, foram consideradas as ações efetivamente adotadas pela entidade ao longo dos seus primeiros oito meses de funcionamento, e não somente as suas competências normativas. Essencialmente, tais atividades resumiram-se à produção dos relatórios e estudos publicados na página da IFI, no portal do Senado Federal, à participação em (duas) audiências públicas e à concessão de entrevistas para a imprensa.

Aqui, cabe destacar a necessidade de delimitar explícita e adequadamente as atribuições da IFI de forma a não colidir com as competências previstas para as Consultorias Legislativas das duas Casas, que possuem atuação consolidada no processo orçamentário, em especial nas fases de tramitação do projeto de lei orçamentária anual (PLOA) no Congresso Nacional. Isso se faz ainda mais importante, frente à previsão de que a IFI esteja vinculada somente ao Senado Federal, visto que, em alguns momentos, a sua forma de participação e assessoramento aos trabalhos dessa Casa pode ser redundante com o trabalho já desenvolvido pela Consultoria do Senado (BITTENCOURT, 2015, p. 6-18).

A ausência de uma definição mais precisa dos limites de atuação da IFI também poderia, em tese, gerar conflitos com as competências do TCU, em especial no seu papel de análise e apreciação da gestão fiscal em cumprimento à LRF, que é regulado pela Resolução TCU 142/2001 (BITTENCOURT, 2015, p. 6-18).

do plano plurianual e da lei orçamentária anual”, além da realização de reuniões bimestrais com órgãos do Poder Executivo para avaliação das projeções de metas fiscais do exercício corrente e dos seguintes (CN, 2006, art. 22). Ao Comitê de Avaliação da Receita cumpre, entre outras atividades, “acompanhar a evolução da arrecadação das receitas”, “analisar a estimativa das receitas constantes dos projetos de lei do plano plurianual e da lei orçamentária anual” (CN, 2006, art. 23).

Por exemplo, o Tribunal possui o dever legal de acompanhar a gestão fiscal e emitir alertas quando verificar a possibilidade de descumprimento de algumas metas fiscais. Tal tarefa é semelhante com o realizado atualmente pela IFI em seus relatórios mensais.

Contudo, há características diferentes na elaboração desse produto: a avaliação do TCU tem maior *enforcement*, por ter uma base legal que exige aplicar sanções e fazer determinações, que demandam contraditório, enquanto o trabalho da IFI consegue ser mais tempestivo, já que é uma instituição muito menor e com menos níveis organizacionais e decisórios do que o Tribunal e prescinde do contraditório. Por fim, a forma e o alcance da divulgação dos resultados obtidos é diferente, até porque a imprensa especializada é parte do público-alvo principal da IFI.

Assim, da maneira como a IFI está constituída atualmente e considerando o recomendado pelas melhores práticas internacionais, vislumbra-se que há menor possibilidade de conflitos entre sua atuação e a do TCU, posto que podem desempenhar atividades complementares.

Apesar disso, a resolução que criou a IFI não estabelece quaisquer parâmetros ou condições de relacionamento e interlocução entre a entidade e o TCU, o que deveria ocorrer de acordo com o recomendado pela OCDE.

Em que pese ter sido instituído um comitê externo de assessoramento à IFI, observa-se que não resta claro quais são as atribuições desse comitê e como os trabalhos da IFI são influenciados por esses agentes externos.

Por isso, entende-se que outro ponto de discordância com os padrões internacionais é a ausência de previsão de avaliação externa independente, nacional ou internacional, para os trabalhos realizados pela IFI. Segundo a OCDE e o FMI, esse tipo de avaliação contribui para ampliar a credibilidade e a confiabilidade dos relatórios emitidos pela entidade.

Há que se destacar também os pontos positivos identificados na criação da IFI, uma vez que foram implementados diversos aspectos preconizados pelas organizações internacionais como capazes de fomentar e garantir uma atuação mais efetiva dessa instituição.

De fato, a IFI não recebeu nenhuma delegação de tomada de decisão de política fiscal, atuando apenas como uma entidade fiscalizadora estatal que também fomenta o controle social, em linha com o disposto pelo FMI e pela OCDE.

O relacionamento da IFI com a imprensa, especializada ou não, é também uma das maiores virtudes dessa nova entidade. Como pode ser observado no site da IFI, seus relatórios tem sido objeto de diversas reportagens, nos mais variados meios de comunicação, contribuindo

de fato para ampliar o acesso da população em geral às informações da política fiscal (IFI, 2017). Os eventos de divulgação de relatórios e de conversa com economistas e agentes do mercado financeiro também são exemplos de atividades desenvolvidas pela IFI que contribuem para uma maior transparência e credibilidade da política fiscal brasileira (AGÊNCIA SENADO, 2017b).

Os passos iniciais trilhados pela IFI de cooperação e de relacionamento com outras instituições congêneres de outros países são um indício promissor de que a entidade brasileira pode trazer uma contribuição qualificada para a análise e a discussão das políticas fiscais, pelos atores competentes, da forma que estabelece a OCDE.

As considerações acerca da avaliação da IFI brasileira, detalhadas ao longo da presente seção, encontram-se resumidas no Quadro 5, conforme os 17 critérios selecionados agrupados nos quatro grupos descritos no Quadro 4. Faz-se necessário esclarecer que a definição da escala de ponderação do grau de atendimento foi escolhida de forma a facilitar a compreensão e sintetizar o que foi detalhado nesta seção.

Foi atribuído nível “alto” para os aspectos em que há maior atendimento do que é preconizado pelos organismos internacionais, ainda que não haja um cumprimento pleno de todos os requisitos. O nível “baixo” foi designado para os aspectos que não conseguiram atingir satisfatoriamente nem mesmo os critérios mínimos exigidos pelo FMI, pela OCDE e pela UE. Aos demais itens, foi conferido o nível “médio” pois há a observância de alguns requisitos, porém ainda há espaço para aprimoramentos significativos, conforme relatado nos respectivos parágrafos deste texto.

| Tipos de critérios | Critérios selecionados | Proponente | Grau de atendimento da IFI |
|------------------------|---|------------------|----------------------------|
| I – Atividades típicas | 1) Monitoramento do cumprimento das regras e metas fiscais, com o acompanhamento do próprio funcionamento dessas regras | FMI; OCDE; UE | Médio |
| | 2) Produção ou endosso de estimativas de cenários macroeconômicos usados nas leis de diretrizes orçamentárias (LDOs), dos planos plurianuais (PPAs) e orçamentárias anuais (LOAs) | FMI; OCDE; UE | Baixo |
| | 3) Estudos analíticos sobre aspectos macroeconômicos e/ou fiscais de assuntos selecionados pelo Parlamento e pela própria IFI | OCDE | Médio |
| II – Público alvo | 4) Imprensa | FMI; OCDE; UE | Alto |
| | 5) Sociedade | FMI; OCDE; UE | Médio |
| | 6) Parlamento | FMI; OCDE | Baixo |

| Tipos de critérios | Critérios selecionados | Proponente | Grau de atendimento da IFI |
|----------------------------------|--|---------------|----------------------------|
| | 7) Mercado financeiro | OCDE | Alto |
| | 8) Especialistas locais e internacionais | OCDE | Médio |
| III – Critérios de independência | 9) Independência das influências partidárias e políticas | FMI; OCDE | Baixo |
| | 10) Exigência legal de experiência e qualificação profissionais em Economia, Finanças Públicas e Orçamento Público | FMI; OCDE; UE | Médio |
| | 11) Independência operacional, tanto com relação aos recursos financeiros quanto aos recursos humanos e materiais | FMI; OCDE; UE | Baixo |
| | 12) Acesso às informações necessárias | OCDE; UE | Médio |
| | 13) Avaliação externa | FMI; OCDE | Baixo |
| | 14) Transparência na disponibilização dos relatórios | OCDE; UE | Alto |
| IV – Forma jurídica | 15) <i>Accountability</i> da entidade perante o Legislativo | OCDE | Baixo |
| | 16) Respeito às características do ordenamento jurídico do país, sem importação pura e simples de modelos externos | FMI; OCDE; UE | Baixo |
| | 17) Previsão legal | OCDE; UE | Baixo |

Fonte: elaboração própria.

Quadro 5 – Avaliação da Instituição Fiscal Independente Brasileira

Com base no exposto, é oportuno consolidar a avaliação da IFI em um único conceito por tipo de critérios e para a instituição como um todo, com o intuito de facilitar a compreensão da análise empreendida e ampliar as possibilidades de comparação direta e imediata, entre quaisquer entidades fiscais independentes que sejam avaliadas, conforme os parâmetros apresentados no presente trabalho.

Registre-se que esse tipo de análise também foi realizado em outros trabalhos, como Debrun e Beetsma (2016), que construíram um indicador para mensurar a chance das entidades fiscais conseguirem mitigar efetivamente a assimetria de informação entre o governo e a população. Com base em estudos do FMI, as quatro dimensões selecionadas pelos pesquisadores para compor esse indicador foram: o escopo do mandato da instituição, sua capacidade de comunicar amplamente seus trabalhos ao público, sua interação com os atores do processo orçamentário e sua independência das influências políticas (DEBRUN E BEETSMA, 2016, p. 20-24).

No artigo, os autores calcularam os índices para 31 AFIs, quantificando cada dimensão de forma binária, caso preenchessem ou não os respectivos requisitos. Também sugeriram, para possíveis estudos futuros, a construção e a aplicação de métricas semelhantes para avaliar outros

conjuntos de AFIs, como aquelas reunidas na base de dados da Comissão Europeia (DEBRUN E BEETSMA, 2016, p. 20-24).

Considerando que o presente trabalho engloba padrões e recomendações de outros organismos além do FMI, não é possível utilizar o mesmo indicador. Contudo a metodologia aqui exposta é similar. A principal diferença é a proposição de um indicador capaz de mensurar com maior sensibilidade o grau de atendimento de cada critério por parte das entidades.

A conversão da escala de variáveis categóricas ordinais em contínuas numéricas permite tratamento matemático dos dados. Optou-se por adotar a seguinte equivalência: nota 2 para o nível “baixo”; nota 5 para o “médio” e nota 8 para o “alto”. Entende-se que esses valores refletem adequadamente a ponderação que norteou a atribuição dos conceitos, uma vez que os dois extremos, “alto” e “baixo”, são pontos equidistantes do centro, isto é, do nível “médio”. Além disso, embora a escala numérica varie de 0 a 10, não foi identificado nenhum critério onde exista um nível de pleno atendimento ou de ausência total, que corresponderiam às notas 10 e 0, respectivamente.

Para o cálculo-síntese das respectivas médias, identificaram-se duas alternativas. A primeira foi a média aritmética simples, designando o mesmo peso para todos os critérios avaliados. A segunda seria ponderar o peso de cada critério de acordo com a quantidade de organismos internacionais que o preconizam. Nesse cenário, quanto mais um determinado critério fosse recomendado, maior a sua importância na avaliação da entidade fiscal independente.

Os resultados obtidos por intermédio de ambas as metodologias não têm diferenças significativas, oscilando entre idêntico e 7,8% inferior, como é possível observar na Tabela Única.

Constata-se que, nos dois casos, os valores encontrados são compatíveis com o apontado pela análise qualitativa. De fato, a IFI brasileira é mais aderente aos critérios de público alvo, com um desempenho acima da média, ao mesmo tempo em que sua maior fragilidade é a baixa aderência aos critérios da forma jurídica. Quanto aos demais aspectos das atividades típicas e dos critérios de independência, a avaliação mostrou que a IFI brasileira tem desempenho intermediário, embora abaixo da média.

Tabela Única - Avaliação da IFI Brasileira em escala numérica

| Tipos de critérios | Critérios selecionados | Grau de atendimento da IFI | | | Peso | Média Ponderada | Diferença % |
|----------------------------|--|----------------------------|-------|---------|------|-----------------|-------------|
| | | Numérico | Média | Mediana | | | |
| Atividades típicas | Monitoramento do cumprimento das regras e metas fiscais, com o acompanhamento do próprio funcionamento dessas regras | 5 | | | 3 | | |
| | Produzir ou endossar estimativas de cenários macroeconômicos usados nas leis de diretrizes orçamentárias (LDOs), dos planos plurianuais (PPAs) e orçamentárias anuais (LOAs) | 2 | | | 3 | | |
| | Estudos analíticos sobre aspectos macroeconômicos e/ou fiscais de assuntos selecionados pelo Parlamento e pela própria IFI | 5 | 4,0 | 5,0 | 1 | 3,7 | 7,8% |
| Público alvo | Imprensa | 8 | | | 3 | | |
| | Sociedade | 5 | | | 3 | | |
| | Parlamento | 2 | | | 2 | | |
| | Mercado financeiro | 8 | | | 1 | | |
| | Especialistas locais e internacionais | 5 | 5,6 | 5,0 | 1 | 5,6 | 0,0% |
| Critérios de independência | Independência das influências partidárias e políticas | 2 | | | 2 | | |
| | Exigência legal de experiência e qualificação profissionais em | 5 | | | 3 | | |

| | | | | | | | |
|----------------|--|-----|------|-----|---|------|-------|
| | Economia, Finanças Públicas e Orçamento Público | | | | | | |
| | Independência operacional, tanto com relação aos recursos financeiros quanto aos recursos humanos e materiais | 2 | | | 3 | | |
| | Acesso às informações necessárias | 5 | | | 2 | | |
| | Avaliação externa | 2 | | | 2 | | |
| | Transparência na disponibilização dos relatórios | 8 | 4,0 | 3,5 | 2 | 3,9 | 1,8% |
| Forma jurídica | <i>Accountability</i> da entidade perante o Legislativo | 2 | | | 1 | | |
| | Respeito às características do ordenamento jurídico do país, sem importação pura e simples de modelos externos | 2 | | | 3 | | |
| | Previsão legal | 2 | 2,0 | 2,0 | 2 | 2,0 | 0,0% |
| Soma | | 70 | 15,6 | | | 15,2 | 2,4% |
| Medida central | | 4,1 | 3,9 | 5,0 | | 4,0 | -3,2% |

Fonte: elaboração própria.

Visando obter um índice que sintetize a avaliação da IFI como um todo, repetiu-se o mesmo procedimento metodológico para agrupar todos os critérios, obtendo o valor de 3,9 para a média aritmética simples e 4,0 para a média ponderada. Ou seja, quando avaliados de forma consolidada todos os critérios descritos na Tabela 1, verifica-se que o grau de atendimento da IFI brasileira em relação ao preconizado pelo FMI, pela OCDE e pela UE é de cerca de 4, em uma escala numérica de 0 a 10, e de médio-baixo, em uma escala conceitual.

Cabe ressaltar que o cálculo da média em qualquer caso é tão-somente uma aproximação, que pretende expressar de forma sucinta e resumida as principais características observadas, mas que não é capaz de substituir a análise descritiva e detalhada sem que haja perda substancial de elementos. Assim, qualquer exame acerca da IFI deve levar em consideração não apenas o resultado das médias dos critérios ou da média geral, mas também outros aspectos conceituais avaliados.

Por exemplo, a diferença entre a média (4,1) e a mediana (5,0) dos 17 critérios indica que a distribuição analisada não observa a forma normal. Assim, embora a média possa servir como critério de ordenação das prioridades nos eventuais aperfeiçoamentos da IFI, o grau de dispersão dos critérios em cada grupo – apurado pela diferença entre as respectivas médias e medianas – também pode ser utilizado para tal finalidade.

Assim, “Forma jurídica” tem a menor média, ou seja, está mais distante do idealizado pelos critérios indicados, mas também apresenta menor dispersão. “Atividade típicas” tem a segunda menor média, mas a maior dispersão. “Critérios de independência” é o terceiro tipo, pela média, mas tem dispersão menor do que “Público alvo”, com a melhor média. Tais resultados sugerem que os esforços de melhoria da “Forma jurídica” seriam prioritários, pelo efeito na média, e pela consistência revelada nos critérios pertinentes.

Feita essa ressalva, a partir das informações apresentadas, conclui-se que a IFI brasileira carece de vários aperfeiçoamentos, para poder ser considerada satisfatoriamente alinhada aos padrões e às melhores práticas internacionais, sintetizadas e defendidas pelo FMI, pela OCDE e pela UE.

Na seção a seguir, serão sugeridos possíveis aprimoramentos para solucionar as dificuldades e inconsistências apontadas na presente seção.

4.2. SUGESTÕES DE ALTERAÇÕES NA IFI PARA APRIMORAR SEU PAPEL NO CENÁRIO FISCAL BRASILEIRO

Com base no referencial teórico exposto, verificou-se que alguns aspectos da IFI são positivos e podem contribuir para a melhoria da política fiscal no país. Porém, também foi constatado que há diversos pontos passíveis de aprimoramento com vistas a permitir que a atuação da IFI seja mais efetiva.

A alteração mais premente aparenta ser a definição mais precisa do papel da IFI dentro do arcabouço institucional brasileiro, considerando a previsão vigente da LRF para a criação do Conselho de Gestão Fiscal e as competências atuais das Consultorias Legislativas especializadas em temas orçamentários e fiscais das Casas Legislativas, da CMO e do TCU.

É recomendável, pois, que sejam feitas propostas legislativas para equacionar a existência de uma AFI com a previsão de criação do Conselho de Gestão Fiscal da LRF, posto que, dependendo da configuração escolhida e das modificações empreendidas, é possível extinguir um deles e fortalecer a atuação do outro.

Essa definição deve incluir tanto a delimitação das atribuições da IFI, para evitar a sobreposição de suas atividades com as de diferentes instâncias como as Consultorias

Legislativas Orçamentárias, quanto a forma de relacionamento entre a IFI e os demais órgãos, a exemplo da CMO, de maneira que cada um auxilie os outros no desempenho de suas competências e ao mesmo tempo receba as informações produzidas pelos outros como insumo para desenvolver seu próprio trabalho.

Faz-se mister que todas as instituições envolvidas tenham plena consciência de que independência não significa hermetismo nem isolamento. Pelo contrário, todos os órgãos podem e devem conviver em harmonia, colaborando mutuamente para o alcance de seus objetivos, que, em última análise, convergem para uma única finalidade maior: uma gestão fiscal que seja sustentável e responsável o suficiente para garantir o bem-estar da sociedade.

Nesse tópico pode-se incluir a discussão acerca da conveniência e da adequação de se prever, entre as competências da IFI, a análise e a avaliação das políticas fiscais dos entes subnacionais, especialmente os estados.

Como visto, esse tipo de relacionamento já está previsto para o Conselho de Gestão Fiscal da LRF, em que pese ser muito mais abrangente e cogente do que o papel usual das AFIs. De toda forma, em alguns países, como visto, o controle da política fiscal das demais unidades da federação é uma das responsabilidades da instituição federal.

Independente das competências que serão atribuídas à IFI, é imperioso que tal entidade seja instituída por intermédio de uma lei *strictu sensu*, para que tenha maior estabilidade jurídica e garantia de independência em sua atuação.

Essa lei deve definir explicitamente as atribuições da IFI e suas responsabilidades, eliminando a necessidade de que a entidade use instrumentos de *enforcement* típicos do Senado, como a hipótese de crime de responsabilidade dos Ministros de Estado em casos de não-atendimento de requisições de informações. Também deve definir o escopo de atuação da IFI com relação às demais esferas e aos demais Poderes.

Caso seja mantido o modelo que vincula a IFI ao Poder Legislativo, que se mostra adequado à realidade brasileira e condizente com as melhores práticas internacionais, é fundamental que a entidade tenha o mesmo nível de relacionamento com ambas as Casas. Tanto o Senado Federal quanto a Câmara dos Deputados devem ter os mesmos direitos e deveres com relação à IFI, como a escolha de dirigentes, a prerrogativa de solicitação de informações, o poder de fiscalização das atividades e a obrigação de contribuição financeira para a manutenção da IFI. Ademais, cumpre lembrar da necessidade de incremento do papel das representações minoritárias nessa instituição.

Outra fragilidade que pode ser corrigida com essa paridade na participação das Casas Legislativas é o baixo grau de relacionamento entre a IFI e a CMO atualmente previsto. A Comissão que tem a prerrogativa constitucional de discutir e de apreciar as leis orçamentárias em nível federal deveria ser a principal usuária das análises e dos estudos produzidos pela IFI. Por mais que a política fiscal seja mais ampla do que somente o que está incluído no orçamento público, é incontestável que ele é o principal instrumento dessa política. Além disso, essa troca de informações também pode beneficiar a atuação da CMO no que diz respeito à sua competência para emitir pareceres e deliberar sobre planos e programas nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento, nos termos do art. 166, § 1º, inciso II, da Constituição Federal

Repise-se que a criação de uma AFI não necessariamente enfraquece outras instituições ou duplica esforços de forma ineficiente. Até porque, se há problemas particulares com o funcionamento de algum órgão, isso deve ser corrigido através dos métodos adequados, e não criando novas instituições para substituir as atribuições que esse órgão já não mais desempenha a contento.

Assim, o objetivo maior com a criação da IFI deve ser fortalecer todos os órgãos e instâncias existentes em todos os Poderes, para que cada um possa desenvolver seu trabalho de forma cada vez mais efetiva, em prol da melhoria da gestão fiscal do país.

Como destacado pelos autores trazidos na seção anterior, em especial Posen (1995, p. 271-272), não basta apenas criar formalmente mais uma instituição e esperar que ela seja efetiva por si só. É preciso dar-lhe os instrumentos adequados para realizar suas competências e fomentar as condições propícias no ambiente externo para que ela desenvolva seu trabalho com efetividade, eficácia e eficiência.

Recordando-se que apenas algumas dessas condições decorrem diretamente da ação estatal, verifica-se ser fundamental que também haja um maior engajamento da sociedade nessas matérias de política fiscal, dado que o fortalecimento desse controle vertical implica em um melhor controle horizontal.

5. CONCLUSÃO

Observou-se que, ao longo das últimas décadas, os estudiosos das questões orçamentárias propuseram diversos instrumentos para aprimorar a gestão fiscal dos países e garantir a sustentabilidade da sua política fiscal, especialmente no médio e no longo prazo. Nesse contexto surgem as autoridades fiscais independentes: instituições nacionais e pertencentes ao aparato estatal, que mensuram o desempenho fiscal do governo e elaboram

estimativas de cenários macroeconômicos para auxiliar e/ou nortear a atuação dos respectivos Poderes Executivo e Legislativo.

O presente trabalho dedicou-se a relatar os principais padrões e critérios definidos por organismos internacionais acerca das entidades fiscais independentes. Foram abordadas as informações publicadas pelo FMI, pela OCDE e pela UE, além de artigos da literatura especializada, com o intuito de delimitar quais o grau de atendimento dos aspectos preconizados pela comunidade internacional na criação e no funcionamento da Instituição Fiscal Independente brasileira.

Constatou-se que cada organismo prioriza certo conjunto de características, em que pese existirem alguns pontos em comum, como: a necessidade de a entidade fiscal ser estabelecida por intermédio de lei e de forma coerente com o ordenamento jurídico pátrio; ter independência operacional e de influências políticas; divulgar seus relatórios amplamente para a sociedade e a imprensa; e atuar durante o processo orçamentário do seu país, especificamente quanto à estimativa dos parâmetros macroeconômicos.

Considerando a maneira com que a IFI foi instituída no Brasil, a avaliação exposta ao longo deste texto mostrou que há espaço para seu fortalecimento nos aspectos de adequação ao ordenamento jurídico vigente, de ampliação da independência efetiva, de melhor relação com o Parlamento em termos de *accountability* e prestação de informações, de participação opinativa na elaboração das leis orçamentárias, entre outros. Há, ainda, necessidade de ponderar e definir o campo de atuação da IFI, para evitar que haja sobreposição de atribuições com relação a outros órgãos, como a CMO, o TCU, as Consultorias Legislativas das duas Casas e o Conselho de Gestão Fiscal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

O exame também apontou que a relação da IFI com a imprensa e a sociedade é uma das maiores virtudes da instituição fiscal, ocupando um papel que lhe é próprio e que não conflita com as competências dos demais órgãos relacionados com política fiscal.

A análise permitiu concluir que a resposta da questão-problema é em parte verdadeira, porque, apesar de a IFI possuir o condão de fomentar uma gestão fiscal melhor no país em nível federal, foram identificadas diversas lacunas normativas e inconsistências que podem gerar antinomias ou controvérsias, na aplicação dos normativos vigentes, prejudicando o bom funcionamento das instituições que atuam em matéria fiscal, no melhor cenário, ou inviabilizando qualquer efetividade na atuação dessas instituições, na pior das hipóteses.

Assim, verifica-se que os objetivos estabelecidos no princípio da confecção do presente trabalho foram atingidos e a hipótese inicial foi confirmada. Registre-se que as limitações

enfrentadas durante a pesquisa foram a pouca literatura produzida no Brasil acerca do tema, qual seja, entidades fiscais independentes, e o fato de a implantação da IFI ser um processo recente e, por isso mesmo, ainda incompleto.

Faz-se mister registrar que uma das premissas que guiaram o presente trabalho foi avaliar a instituição existente para propor possíveis modificações e aperfeiçoamentos. Por isso, não estava no escopo desta pesquisa discutir acerca da conveniência, da adequação e/ou do custo-benefício do Estado criar e/ou manter um órgão estatal como a IFI em um cenário de crise fiscal causada por sucessivos déficits ou de restrição de recursos, devido ao teto de gastos, vigente desde a aprovação da Emenda Constitucional 95/2016.

Também não foi objeto de análise o custo-benefício da criação e/ou manutenção de uma entidade como a IFI, considerando o impacto positivo na política fiscal que a atuação efetiva dessa instituição pode gerar.

Como sugestões de possíveis estudos futuros, vislumbra-se:

a) a aplicação da escala de avaliação do grau de atendimento aos padrões internacionais do FMI, da OCDE e da UE, construída no presente trabalho, para outras autoridades fiscais independentes, possibilitando a comparação relativa entre diferentes instituições internacionais e a IFI brasileira;

b) a avaliação da IFI brasileira somente com base nos critérios selecionados por Debrun e Beetsma (2016, p. 20), em seu estudo que analisou 31 AFIs, de forma a permitir a comparação e a classificação da IFI no ranking internacional elaborado pelos autores;

c) a análise empírica dos resultados efetivamente obtidos pela IFI, por meio do seu impacto na formulação e na execução da política fiscal brasileira;

d) o exame sobre o relacionamento da IFI com os demais órgãos orçamentários do Poder Executivo e a interação da IFI com os diversos atores que compõem o Poder Legislativo;

e) o levantamento das percepções dos integrantes governamentais, do setor financeiro, da imprensa e da sociedade em geral sobre o trabalho da IFI e sua contribuição para o aprimoramento efetivo da gestão e da sustentabilidade fiscais no Brasil.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA SENADO. **Diretor-executivo da Instituição Fiscal Independente toma posse.** 30/11/2016. 2016a. Disponível em <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/11/30/diretor-executivo-da-instituicao-fiscal-independente-toma-posse>. Acesso em 3/2/2017.
- AGÊNCIA SENADO. **Diretor-executivo diz que objetivo central da IFI é 'colocar luz sobre contas públicas'.** 9/12/2016. 2016b. Disponível em <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/09/diretor-executivo-diz-que-objetivo-central-da-ifi-e-colocar-luz-sobre-contas-publicas>. Acesso em 3/2/2017.
- AGÊNCIA SENADO. **Instituição Fiscal Independente inicia parceria com OCDE.** 16/02/2017. 2017a. Disponível em <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/02/16/instituicao-fiscal-independente-inicia-parceria-com-ocde>. Acesso em 16/2/2017.
- AGÊNCIA SENADO. **Instituição Fiscal Independente apresenta relatório a economistas.** 10/03/2017. 2017b. Disponível em <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/03/10/instituicao-fiscal-independente-apresenta-relatorio-a-economistas>. Acesso em 8/5/2017.
- AGÊNCIA SENADO. **IFI apresenta relatório de acompanhamento fiscal.** 08/05/2017. 2017c. Disponível em <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/05/08/ifi-apresenta-relatorio-mensal-de-acompanhamento-fiscal>. Acesso em 5/6/2017.
- ALESINA, A., TABELLINI, G. *Bureaucrats or Politicians?*, *Levine's Working Paper Archive*, David K. Levine. 2005. Disponível em <http://econpapers.repec.org/paper/clalevarc/78482800000000638.htm>. Acesso em 2/6/2017.
- BIJOS, Paulo R. S. **Instituições Fiscais Independentes: subsídios para a implantação de um imperativo fiscal no país.** Orçamento em Discussão n° 15. 2015. Disponível em <http://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/508609>. Acesso em 20/1/2016.
- BITTENCOURT, Fernando M. R. **O Controle e a Construção de Capacidade Técnica Institucional no Parlamento – Elementos para um Marco Conceitual.** Textos para discussão n° 57. Março de 2009. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/154053> Acesso em 4/7/2017.
- BITTENCOURT, Fernando M. R. **Uma nova organização não significa mudança institucional - o caso da PEC n o 83, de 2015.** Orçamento em Discussão n° 19. 2015. Disponível em <http://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/512576>. Acesso em 20/1/2016.
- CALMFORS, L. *The Roles of Independent Fiscal Policy Institutions.* CESifo Working Paper No. 3367. Fevereiro de 2011. Disponível em http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/DocBase_Content/WP/WP-CESifo_Working_Papers/wp-cesifo-2011/wp-cesifo-2011-02/cesifo1_wp3367.pdf. Acesso em 13/12/2016.
- CALMFORS, L., WREN-LEWIS, S. *What should fiscal councils do? Economic Policy*, Vol. 26, Issue 68, p. 649-695, 2011. Disponível em http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/DocBase_Content/WP/WP-CESifo_Working_Papers/wp-cesifo-2011/wp-cesifo-2011-03/cesifo1_wp3382.pdf. Acesso em 13/12/2016.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Página referente à tramitação e às informações do Projeto de Lei 3.744/2000. 2017a.** Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=20145>. Acesso em 7/8/2017.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Substitutivo do Projeto de Lei 3.744/2000. 2017b.** Disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1578062&filename=Tramitacao-PL+3744/2000. Acesso em 7/8/2017.
- CARUSO, G., SCARTASCINI, C., TOMMASI, M. *Are We All Playing the Same Game? - The Economic Effects of Constitutions Depend on the Degree of Institutionalization.* Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – Working Paper Series n° IDB-WP-237. Julho de 2013. Disponível em <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/4612/Are%20We%20All%20Playing%20the%20Same%20>

Game%3F%20The%20Economic%20Effects%20of%20Constitutions%20Depend%20on%20the%20Degree%20of%20Institutionalization.pdf?sequence=1. Acesso em 12/6/2017.

COMISSÃO EUROPEIA. *Evalsed Sourcebook: Method and Techniques*. Setembro de 2013. Disponível em http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/guide/evaluation_sourcebook.pdf. Acesso em 14/2/2017.

COMISSÃO EUROPEIA. *Public finances in EMU – 2014*. 2014. Disponível em http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/documents/analysis_fiscal_framework_forms_pfr_2014_en.pdf. Acesso em 13/12/2016.

COMISSÃO EUROPEIA. *Página sobre Independent Fiscal Institutions*. 2016a. Disponível em https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/independent-fiscal-institutions_en. Acesso em 13/12/2016

COMISSÃO EUROPEIA. *Independent Fiscal Institutions in EU Member States Database*. 2016b. Disponível em http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/documents/independent_fiscal_institutions_database_en.xlsx. Acesso em 13/12/2016

CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE (CBO). *An Introduction to the Congressional Budget Office*, July 2016. Disponível em <https://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/attachments/2016-IntroToCBO.pdf>. Acesso em 9/12/2016.

CONGRESSO NACIONAL (CN). *Resolução n° 1/2006*. 2006. Disponível em http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/Legisla_CMO/Resolucao01_2006cn_-_Alt_pela_Resol_3_2015_CN.pdf. Acesso em 6/6/2017.

DEBRUN, X., HAUNER, D., KUMAR, Manmohan S. *Independent Fiscal Agencies*. *Journal of Economic Surveys*, 23:1, pp. 44-81. 2009. Disponível em https://www.researchgate.net/profile/Xavier_Debrun/publication/23961207_Independent_fiscal_agencies/links/00b7d51a4a52f708c600000/Independent-fiscal-agencies.pdf?origin=publication_list. Acesso em 13/12/2016.

DEBRUN, X., TAKAHASHI, K. *Independent Fiscal Councils in Continental Europe: Old Wine in New Bottles?* 2011. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/227349571_Independent_Fiscal_Councils_in_Continental_Europe_Old_Wine_in_New_Bottles. Acesso em 13/12/2016.

DEBRUN, X. *Democratic Accountability, Deficit Bias, and Independent Fiscal Agencies*. FMI Working Paper. Julho de 2011. Disponível em http://www.imf.org/~media/Websites/IMF/imported-full-text-pdf/external/pubs/ft/wp/2011/_wp11173.ashx. Acesso em 13/12/2016.

DEBRUN, X., KINDA, T., CURRISTINE, T., EYRAUD, L., HARRIS, J., SEIWALD, J. *The Functions and Impact of Fiscal Councils*. Relatório Técnico do Fundo Monetário Internacional (FMI). Julho de 2013. Disponível em https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjK2_j82cXVAhVEGJAKHe40BdAQFggmMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.imf.org%2Fexternal%2Fnp%2Fpp%2Feng%2F2013%2F071613.pdf&usg=AFQjCNFa16vRr5mWygzaqEBT1M9m2-EV0Q. Acesso em 13/12/2016.

DEBRUN, X., BEETSMA, Roel M. W. J. *Fiscal Councils: Rationale and Effectiveness*. FMI Working paper. Abril de 2016. Disponível em http://www.imf.org/~media/Websites/IMF/imported-full-text-pdf/external/pubs/ft/wp/2016/_wp1686.ashx. Acesso em 13/12/2016.

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE (IFI). *El papel de la “Institución Fiscal Independiente (IFI)” y la posibilidad de mejorar la financiación de las políticas públicas*. CEPAL, Chile, março de 2017. 2017a. Disponível em <http://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/apresentacoes-e-outros-documentos/2017/marco/el-papel-de-la-201cinstituicao-fiscal-independente-ifi-201d-y-la-posibilidad-de-mejorar-la-financiacion-de-las-politicas-publicas-cepal-chile-marzo-de-2017>. Acesso em 8/5/2017.

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE (IFI). **IFI na Mídia**. 2017b. Disponível em <http://www12.senado.leg.br/ifi/ifi-na-midia>. Acesso em 7/8/2017.

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE (IFI). **Publicações da IFI: Relatório de Acompanhamento Fiscal**. 2017c. Disponível em <http://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-ifi>. Acesso em 6/6/2017.

KOVACS, B., CSUKA, G. *The role of independent fiscal institutions in managing the European sovereign debt crisis: The case of the United Kingdom, Germany and Poland*. In: *Crisis Aftermath: Economic policy changes in the EU and its Member States, Conference Proceedings*, Szeged (Hungria), Universidade de Szeged, Vol. ISBN 9, (2012): pp. 242-256. Disponível em <https://mpira.ub.uni-muenchen.de/40354/>. Acesso em 13/12/2016.

MILESI-FERRETTI, Gian M. "*Good, bad or ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting*". FMI Working Paper. Outubro de 2000. Disponível em https://www.researchgate.net/profile/Gian_Maria_Milesi-Ferretti/publication/4921411_Good_Bad_or_Ugly_On_The_Effects_of_Fiscal_Rules_with_Creative_Accounting/links/0c960524c5f9eb4638000000/Good-Bad-or-Ugly-On-The-Effects-of-Fiscal-Rules-with-Creative-Accounting.pdf. Acesso em 6/6/2017.

NATIONAL AUDIT OFFICE OF FINLAND (NAOF). *Fiscal policy monitoring and evaluation*. Disponível em https://www.vtv.fi/en/functions/fiscal_policy_evaluation. Acesso em 13/12/2016.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICOS (OCDE). *Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions*. Fevereiro de 2014. Disponível em <http://www.oecd.org/gov/budgeting/OECD-Recommendation-on-Principles-for-Independent-Fiscal-Institutions.pdf>. Acesso em 9/12/2016.

POSEN, Adam S. *Declarations Are Not Enough: Financial Sector Sources of Central Bank Independence*. NBER *Macroeconomics Annual*, Volume 10: 253-74. 1995. Disponível em <http://www.nber.org/chapters/c11021>. Acesso em 29/5/2017.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown. **O Controle Externo Federal no Brasil – Uma Análise do Modelo de Gestão Frente às Demandas do Sistema Sócio Político**. Dissertação de Mestrado. Mestrado em Administração Pública. Fundação Getúlio Vargas. Fevereiro de 2002. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3393/Renato.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 4/7/2017.

SCARTASCINI, C., STEIN, E., TOMMASI, M. **Political Institutions, State Capabilities and Public Policy: International Evidence**. Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – Working Paper Series nº 661. Dezembro de 2008. Disponível em <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/1638/Political%20Institutions%2c%20State%20Capabilities%20and%20Public%20Policy%3a%20International%20Evidence.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 12/6/2017.

SENADO FEDERAL. **Avulso Inicial do Projeto de Resolução do Senado Federal nº 61/2015**. 2015a. Disponível em <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3705451&disposition=inline>. Acesso em 12/12/2016.

SENADO FEDERAL. **Página referente à tramitação e às informações da Proposta de Emenda à Constituição nº 83, de 2015**. 2015b. Disponível em <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4012946&disposition=inline>. Acesso em 12/12/2016.

SENADO FEDERAL. **Página referente à tramitação e às informações da Projeto de Resolução do Senado Federal nº 61/2015**. 2017a. Disponível em <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124453>. Acesso em 5/6/2017.

SENADO FEDERAL. **Página referente à tramitação e às informações da Proposta de Emenda à Constituição nº 83, de 2015**. 2017b. Disponível em <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121994>. Acesso em 5/6/2017.

SENADO FEDERAL. **Estrutura Organizacional do Senado Federal**. 2017c. Disponível em <http://www12.senado.leg.br/institucional/estrutura>. Acesso em 27/6/2017.

SENADO FEDERAL. **Lista dos Requerimentos Apreciados pela CPI da Previdência**. 2017d. Disponível em <http://legis.senado.leg.br/comissoes/reqsCPI?codcol=2093&aprc=true>. Acesso em 16/8/2017.

SHACTER, M. **A Framework for Evaluating Institutions of Accountability**. In: Fiscal Management. Editor: Anwar Shah. Washington DC: Banco Mundial. 2005. Disponível em <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/FiscalManagement.pdf> Acesso em 3/7/2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Resolução TCU nº 142/2001**, de 30/5/2001. Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Normativos.faces?numeroDocumento=142&anoDocumento=2001>. Acesso em 5/6/2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Acórdão 938/2017-TCU-Plenário**. TC 024.930/2016-4. Sessão de 10/05/2017. 2017. Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A938%2520ANOACORDAO%253A2017/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1>. Acesso em 12/5/2017.

VON HAGEN, J., WOLFF, G. *What do deficits tell us about debts? Empirical evidence on creative accounting with fiscal rules*. *Journal of Banking and Finance* 30: 3259–3279. 2004. Disponível em https://www.researchgate.net/profile/Guntram_Wolff/publication/222675421_What_Do_Deficits_Tell_Us_About_Debt_Empirical_Evidence_on_Creative_Accounting_with_Fiscal_Rules_in_the_EU/links/54d093170cf298d656670d86/What-Do-Deficits-Tell-Us-About-Debt-Empirical-Evidence-on-Creative-Accounting-with-Fiscal-Rules-in-the-EU.pdf. Acesso em 6/6/2017.